ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA NO SÉCULO XXI: NOVAS REGRAS PARA UM VELHO JOGO — O PARADIGMA DA INICIATIVA DE SEGURANÇA CONTRA A PROLIFERAÇÃO (PSI)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Ibrahim Abdul Hak Neto

Armas de Destruição em Massa no Século XXI: Novas Regras para um Velho Jogo – O paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:
Maurício Cardoso e Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Hak Neto, Ibrahim Abdul.
Armas de destruição em massa no século XXI : novas regras para um velho jogo – o paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI) / Ibrahim Abdul Hak Neto. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
236p.

ISBN: 978.85.7631.323-6

1. Desarmamento. 2. Iniciativa de Segurança contra a Proliferação. 3. Contraproliferação. 4. Armas.
CDU 341.67

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

A meu pai Georg,

que partiu prematuramente, mas me deixou seu exemplo permanente.

Siglas e abreviações

ABACC	Agência Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ABM	Tratado de Proibição da Mobilização de Mísseis Antibalísticos
ADM	Armas de Destruição em Massa
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
BRIC	Grupo composto por Brasil, Rússia, Índia e China
CD	Conferência do Desarmamento
CIA	Agência Central de Inteligência, dos EUA
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
COCOM	Comitê de Controle Multilateral de Exportações
CPAB	Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas
CPAQ	Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas
CPI	Iniciativa de Contraproliferação
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT	Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
CTA	Centro Tecnológico da Aeronáutica
CTM	Centro Tecnológico da Marinha
DoS	Departamento de Estado dos EUA

ENDC	Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento
FCO	Foreign and Commonwealth Office, do Reino Unido
GA	Grupo da Austrália
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GDP	Grupo de Defesa contra a Proliferação, da OTAN
GPO	Grupo de Peritos Operacionais da PSI
G-8	Grupo dos Oito
IM	Instituição Multilateral
IMO	Organização Marítima Internacional
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITDB	Banco de Dados sobre Tráfico Ilícito de Material Nuclear, da AIEA
MoD	Ministério da Defesa, do Reino Unido
MTCR	Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis
NSG	Grupo de Supridores Nucleares
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAQ	Organização para a Proibição das Armas Químicas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PSI	Iniciativa de Segurança contra a Proliferação
SALT	Tratado de Limitação de Armas Estratégicas (EUA-URSS/ Rússia)
START	Tratado de Redução de Armas Estratégicas (EUA-URSS/ Rússia)
SUA	Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNSCOM	Comissão Especial das Nações Unidas (no Iraque)
UNMOVIC	Comissão das Nações Unidas para o Monitoramento e a Verificação (no Iraque)
URENCO	Companhia de Enriquecimento de Urânio (consórcio anglo-germano-holandês)
VLS	Veículo Lançador de Satélites

Sumário

Introdução, 11

Capítulo 1 – Por que e como os Estados cooperam perante o problema das armas de destruição em massa? Definições, 19

1.1. Fins, 20
1.1.1. A visão de Kenneth Waltz, 20
1.1.2. A visão de Scott Sagan, 23
1.1.3. A visão de Hedley Bull, 26
1.1.4. A visão de John Bolton, 30
1.1.5. Desarmamento, não proliferação, controle de armas e contraproliferação, 32
1.2. Meios, 34
1.2.1. Multilateralismo, 34
1.2.1.1. Multilateralismo principista, 34
1.2.1.2. Multilateralismo utilitário, 37
1.2.2. Plurilateralismo e bilateralismo, 39
1.2.2.1. Limites do multilateralismo em questões de poder, 39
1.2.2.2. Distinção entre bilateralismo e plurilateralismo, 42
1.2.2.3. O conceito de fachada multilateral, 44
1.2.3. Definições: multilateralismo, plurilateralismo e bilateralismo, 45

Capítulo 2 – Tratamento do problema das armas de destruição em massa: perspectiva histórica, 47

2.1. Até o fim da Guerra Fria, 47
2.1.1. Primeiros ensaios de multilateralismo: de 1860 a 1945, 47
2.1.2. Início da era nuclear e a política monopolística dos EUA: de 1945 a 1949, 54
2.1.3. A não disseminação de armas nucleares: desde 1956, 59
2.1.4. A não proliferação: desde 1967, 62

2.2. No pós-Guerra Fria: a contraproliferação na doutrina e na prática dos EUA, 72
2.2.1. Governo de George H. W. Bush (1989-1993), 76
2.2.2. Governos de William J. Clinton (1993-2001), 79
2.2.3. Governos de George W. Bush (2001-2009), 88
2.3. Principais reações internacionais à doutrina da contraproliferação, 93
2.3.1. A Europa e os aliados da OTAN, 93
2.3.2. Mundo em desenvolvimento, 97

Capítulo 3 - Bilateralismo e contraproliferação: a Iniciativa de Segurança contra a Proliferação, 103

3.1. Motivações e gênese, 103
3.2. Os Princípios de Interdição e os produtos das reuniões plenárias, 107
3.2.1. I Reunião, em Madri, 107
3.2.2. II Reunião, em Brisbane, 108
3.2.3. III Reunião, em Paris: os Princípios de Interdição, 111
3.2.4. IV Reunião, em Londres, 113
3.2.5. V Reunião, em Lisboa, 115
3.3. Regulamentação da PSI e a definição de interdição, 116
3.4. Evolução do quadro de Estados comprometidos com a PSI, 120
3.4.1. A hierarquia da PSI: Estados centrais e Estados avalistas, 120
3.4.2. Experiências da Argentina e da Rússia, 127
3.4.3. Posição das organizações internacionais e painéis de peritos, 131
3.5. As grandes ausências, 135
3.5.1. China, 135
3.5.2. Índia, 138
3.5.3. Indonésia e Malásia, 140

Capítulo 4 – A Visão do Brasil, 143

4.1. Questionamentos sobre a PSI, 143
4.1.1. Aspectos legais, 143
4.1.2. Aspectos econômico-comerciais e tecnológicos, 163
4.1.3. Aspectos políticos, 169
4.2. Reflexões sobre os interesses do Brasil na PSI, 176
4.2.1. Fins e meios da diplomacia brasileira, 176
4.2.2. Avaliação do interesse brasileiro de apoiar ou participar da PSI, 180

Conclusão, 185

Anexos, 189

Bibliografia, 221

Introdução

A expressão "armas de destruição em massa" (ADM) apareceu, pela primeira vez, no jornal *The Times*, de Londres, em 28 de dezembro de 1937, em matéria sobre os efeitos dos bombardeios sobre Guernica, durante a Guerra Civil espanhola: "who can think without horror of what another widespread war would mean, waged as it would be with all the new weapons of mass destruction?"[1]. Embora se referisse a armas convencionais, o espírito por trás da nova expressão era a indignação com a comprovada capacidade de o inexorável processo de inovação tecnológica, quando aplicado aos armamentos, gerar poder de destruição indiscriminada e em proporções sem antecedentes históricos. Se bem as armas químicas já tivessem demonstrado sua capacidade destruidora durante a I Guerra Mundial, foi necessário esperar o advento da arma nuclear, em 1945, para identificar a existência de uma categoria de armamentos à parte, distintos dos convencionais, capazes de provocar destruição em proporções nunca antes vistas. Sob a categoria das ADM, hoje, são comumente inseridas as armas nucleares, as armas químicas e as armas biológicas[2].

[1] Vide http://library.thinkquest.org/ 05aug/00639/en/history.html.

[2] O Código de Inteligência dos EUA, Artigo 50, define as ADM como qualquer arma ou artefato destinado a, ou com capacidade de, causar morte ou danos corporais a um número significativo de pessoas por meio da liberação, disseminação ou impacto de produtos químicos venenosos ou tóxicos, organismos causadores de doenças, radiação ou radioatividade.

A partir de 1946, os EUA destacam-se como os principais promotores da construção do que hoje chamamos, *latu sensu*, de regime de desarmamento e não proliferação de armas de destruição em massa. Na verdade, trata-se de uma sucessão de regimes superpostos, construídos em fases e de forma complementar. O regime de não disseminação de armas nucleares nasceu do Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), fundada em 1956, e vigora até hoje. O regime de não proliferação tem o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) como fundamento, vigorando desde 1970[3]. Agreguem-se os regimes de armas químicas e de armas biológicas, originados do Protocolo de Genebra, de 1925, e fortalecidos pela Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), de 1972, e pela Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), de 1993. Em todos, com matizes que não invalidam a regra, diplomacia multilateral e não uso da força foram princípios de base.

Desde o fim da Guerra Fria, contudo, o tratamento internacional do problema da proliferação de ADM vem passando por transformações, cujos delineamentos ainda são imprecisos. Duas tendências podem ser identificadas. A primeira é a redução do recurso ao multilateralismo, com a emergência de iniciativas mais restritas. A segunda é o surgimento de conceituações novas: além da não disseminação e da não proliferação, o léxico especializado passou a utilizar o termo contraproliferação, sem que isto esteja associado à negociação de um novo instrumento internacional.

Um balanço do trabalho dos foros multilaterais de desarmamento e não proliferação durante a última década registra mais retrocessos do que avanços. Durante treze anos, de 1996 até 2009, a Conferência do Desarmamento (CD) não alcançou consenso sobre uma agenda de trabalho. Seu último produto, o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), foi rejeitado, em 1999, pelo Senado dos EUA, onde persiste resistência à sua aprovação. A VII Conferência de Exame do TNP, em 2005, não adotou documento final em razão do número de questões em torno das quais não houve base mínima de consenso – como a falta de avanços no cumprimento do Artigo VI do Tratado, relativo ao desarmamento nuclear. Depois de trajetória inicial promissora, a Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ) viveu a polêmica em torno da destituição imediata, por iniciativa dos EUA, de seu Diretor-Geral, em 2002. Ficou, em seguida,

[3] Note-se, para ilustrar, que a Índia é membro da AIEA e, portanto, aceita o regime de não disseminação, ao passo que não assinou o TNP, recusando, portanto, o regime de não proliferação.

marginalizada na controvérsia relativa à suposta posse de armas químicas pelo Iraque e não cumpriu o prazo de 2007 para alcançar o desarmamento químico mundial. As negociações do Protocolo de Verificação da CPAB foram interrompidas em 2001 e seu fortalecimento foi buscado por meios informais. A Conferência de Cúpula das Nações Unidas, em 2005, convocada pelo Secretário-Geral Kofi Annan para tratar dos desafios da organização, notadamente após a intervenção de EUA e Reino Unido no Iraque em nome do desarmamento, em 2003, adotou longo documento final – no qual, contudo, não são tratadas as questões de desarmamento e não proliferação.

Cresceu a percepção dos riscos relacionados à proliferação, não apenas de armas nucleares, mas também de armas químicas e biológicas, tanto para Estados quanto para atores não estatais. Em 1995, a seita japonesa Aum Shinrikyo realizou ataque com gás sarin, de forma simultânea, em vários pontos do metrô de Tóquio. Em 1998, Índia e Paquistão realizaram testes nucleares. Seguiram-se crescentes suspeitas sobre as intenções em matéria nuclear do Irã e da Coreia do Norte, a qual, afinal, realizou testes nucleares em 2006 e 2009. A descoberta, em 2004, das atividades do cientista paquistanês Abdul Qadeer Khan, que prestava consultoria comercial sobre a fabricação de armas nucleares, demonstrou como as rápidas transformações no plano dos transportes e das comunicações poderiam facilitar a disseminação do conhecimento e das tecnologias sensíveis.

Nesse contexto, foram lançadas iniciativas destinadas não apenas a elevar a eficácia dos instrumentos de não proliferação, mas também – e aí está um elemento novo – a combater, inclusive pela força, atos conducentes à obtenção de ADM por Estados e atores não estatais. Elevou-se, assim, nos últimos anos, o perfil de alianças militares, coalizões de geometria variável e foros mais restritos, que chamam a si novas responsabilidades perante o problema da proliferação. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) conta, desde 1999, com planos de ação conjunta em teatros bélicos onde exista a possibilidade de emprego ou desenvolvimento de ADM. Em 2002, os EUA introduziram a doutrina da guerra preventiva, inclusive para combater a proliferação. Em 2003, aliança liderada pelos EUA invadiu o Iraque sob o pretexto de implementar as resoluções do CSNU relativas ao desarmamento do país. Em 2004, o CSNU impôs obrigações a todos os Estados-membros em matéria de não proliferação e assumiu, por meio da Resolução 1540, inovador perfil legislativo. O eventual uso da força contra o programa nuclear

do Irã mantém-se como hipótese de ação em crescente evidência no planejamento militar dos EUA e de Israel.

Estamos, assim, assistindo à articulação de novas modalidades de ação internacional perante a proliferação, pelas quais foros restritos se estariam tornando produtores e executores de disciplinas com contornos impositivos sobre toda a comunidade internacional. Entre outras implicações, está a desvalorização do multilateralismo; a desvinculação entre a não proliferação, o desarmamento e os usos pacíficos das tecnologias sensíveis – a chamada barganha básica; além do aprofundamento da discriminação entre Estados dotados de ADM e os demais.

Para ilustrar esse processo de transformação do regime de desarmamento e de não proliferação, propõe-se aqui examinar detidamente uma de suas manifestações mais recentes e os interesses do Brasil perante ela: a Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI)[4]. Lançada em 2003 pelos EUA, a Iniciativa articula uma coalizão de Estados que mobilizam recursos de inteligência, órgãos de segurança interna e forças militares para realizar buscas e interdição de embarcações suspeitas de transportar materiais passíveis de uso para a obtenção de armas nucleares, químicas, biológicas ou de mísseis. Definida como atividade, em contraste com organização, a Iniciativa não se assenta em tratado, nem se articula por meio de instituição internacional. Seus promotores valorizam seu grau de pragmatismo, informalidade e funcionalidade, que lhe elevariam a eficácia em comparação com os mecanismos tradicionais. Segundo seus membros, a PSI reuniria legitimidade política e seria a manifestação de um "multilateralismo efetivo".

Essas transformações tornam oportuna uma reflexão por parte do Estado brasileiro a respeito de seus interesses e da forma como deve a elas responder. Para assegurar a participação do Brasil nos processos decisórios, entre outros objetivos, a diplomacia nacional tem tradicionalmente defendido a abordagem multilateral – o que também se expressa por meio de reservas, em princípio, a arranjos restritos. Também é verdade, hoje, que o Brasil vive um crescimento de seu perfil no mundo. No plano político, é clara sua projeção internacional crescente, como demonstra sua capacidade de articular coalizões, como o

[4] Como se verifica em outros casos, em que a sigla formada a partir da denominação em língua inglesa acaba se tornando mais comumente utilizada em outras línguas do que aquelas formuladas nas línguas nacionais (o MTCR, o NSG, a UNMOVIC, a UNSCOM, para dar exemplos), o presente estudo empregará a sigla *PSI*. Alternativamente, referir-se-á a ela por meio do termo "a Iniciativa". Não é proposta, aqui, sigla em português.

Grupo dos 20 na Organização Mundial do Comércio (OMC), e de integrar o G-20 Financeiro, além de sua respeitada candidatura a membro permanente do CSNU e seu papel no âmbito de organizações como a AIEA e a OPAQ. No plano técnico, o Brasil ocupa lugar de destaque em termos de domínio das tecnologias nuclear, química, biológica e espacial – o que o levou a buscar sua admissão, nos anos 90, a dois grupos restritos: o Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR) e o Grupo de Supridores Nucleares (NSG). Diante desse novo perfil internacional, é legítima a dúvida de diversos setores sobre eventual interesse do Brasil de participar de foros tomadores de decisão, ainda que restritos. Trata-se de questão que apenas pode ser respondida a partir de uma compreensão rigorosa do modelo da PSI.

A perspectiva a ser adotada pelo estudo é eminentemente diplomática. A PSI será examinada como instrumento para tratar o problema da proliferação, no contexto da política internacional contemporânea e dos interesses diversos do Brasil. Não se trata de estudo focado na teoria das relações internacionais, no terrorismo, no direito, na história, na economia, no comércio, na navegação, na cooperação internacional em matéria de inteligência, de segurança ou de defesa. Esses aspectos serão tratados, porquanto são essenciais à compreensão da Iniciativa –, mas apenas nos limites de sua relação com a PSI e com os interesses brasileiros.

O Capítulo 1 tem por objetivo estabelecer as definições de trabalho. Falta clareza na literatura especializada a respeito dos conceitos, que são os instrumentos para proceder a um escrutínio rigoroso da PSI e do modelo por trás dela. Interessa-nos definir contraproliferação em oposição a não proliferação; desarmamento em oposição a controle de armamentos; multilateralismo em oposição a plurilateralismo e a bilateralismo. O método escolhido é a indução: primeiro, procede-se a uma revisão das ideias e análises de diversos estudiosos do tema; a partir daí, são construídas as definições para uso neste estudo.

O Capítulo 2 tem por objetivo mostrar o que há de novo nas transformações atuais em matéria de armas de destruição em massa. Busca-se situar a PSI no contexto da evolução da práxis do tratamento do problema da proliferação, de forma a identificar as tendências vigentes antes e depois do fim da Guerra Fria. Sem pretender apresentar uma história completa da matéria, percorre iniciativas representativas para os fins deste estudo, atentando para dois critérios: as oscilações no emprego do multilateralismo e o fortalecimento progressivo das normas em matéria de proliferação: da não

disseminação para a não proliferação. Estuda, em seguida, o processo de incorporação do inovador conceito de contraproliferação na doutrina e nas práticas dos sucessivos Governos dos EUA desde o fim da Guerra Fria, bem como as principais reações internacionais.

O Capítulo 3 apresenta os resultados da investigação conduzida sobre a PSI. São analisados: o processo diplomático de sua articulação, seus objetivos, seus meios de ação e seus debates internos. Para elucidar a ampliação de sua base de apoio para 95 Estados atualmente (em dezembro de 2009), examina as formas de sua promoção. Identifica, ainda, a hierarquia interna dos Estados comprometidos com ela. Apresenta síntese das posições e experiências de países que integram a Iniciativa, como a Argentina e a Rússia, e de países que se mantêm à margem dela, como China, Índia, Malásia e Indonésia.

O Capítulo 4 examina a posição do Brasil frente à PSI. Aprofunda a discussão sobre os questionamentos gerais suscitados pelo Governo brasileiro com relação à Iniciativa, em particular seus aspectos legais, econômico-comerciais, tecnológicos e políticos. Recorda os principais fins e meios da política externa brasileira em matéria de não proliferação e desarmamento, e analisa o precedente de sua participação em arranjos restritos com o MTCR e o NSG. Avalia em que medida poderia interessar ao Brasil participar da PSI.

No que diz respeito à metodologia, não obstante o razoável número de artigos de setores governamentais e não governamentais sobre a PSI, a principal dificuldade encontrada derivou do enfoque neles prevalecente, centrado na perspectiva dos países desenvolvidos. Isso motivou o autor, antes de entrar no exame da PSI, a identificar instrumentos que permitissem avaliar de forma crítica as premissas dos textos de referência. A comparação entre visões de diferentes autores sobre os objetivos e os meios da cooperação internacional nas questões relativas às ADM permitiu desfazer ideias que, muitas vezes, são tomadas como premissas – tais como a de que o desarmamento e o multilateralismo seriam sempre benignos, ou de que a proliferação e o plurilateralismo seriam sempre malignos. Foi possível, assim, estabelecer modelo de análise mais compatível com a ótica de um país como o Brasil.

Foram consultadas fontes diplomáticas formais, como expedientes oficiais, a começar pelos do Governo brasileiro, discursos, tratados na área da não proliferação e do desarmamento, avaliações de organizações internacionais

(ONU, AIEA, OPAQ, entre outras) e de instituições governamentais especializadas, notadamente centros de estudos ligados ao Pentágono, bem como de organizações não governamentais. Os textos centrais da análise foram aqueles que constituíram a PSI, reproduzidos no Anexo. Serviram como fontes adicionais teses apresentadas em edições anteriores do Curso de Altos Estudos (CAE), artigos publicados em revistas especializadas, livros com relatos de eventos específicos, memórias, vídeos com entrevistas, artigos da imprensa e também da internet.

A análise dos documentos constitutivos da PSI requereu, contudo, em razão de sua imprecisão, acesso complementar a fontes diplomáticas informais, como autoridades que, de alguma forma, acompanharam mais de perto o processo de elaboração da Iniciativa. Em particular, este estudo beneficiou-se de testemunhos de diplomatas do Foreign and Commonwealth Office (FCO) e de funcionário do Ministério da Defesa (MoD), do Reino Unido; de diplomata do Departamento de Estado (DoS), dos EUA, bem como de *think tanks*, tais como o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), de Londres; e também de diplomata do Quai d'Orsay, da França. As consultas com experientes diplomatas do Itamaraty e com funcionários do Ministério da Defesa e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) muito contribuíram para esclarecer a ótica brasileira. Na publicação desta obra, opto por omitir a identidade de muito desses interlocutores, sem deixar de agradecer-lhes a riqueza das informações e observações transmitidas.

Capítulo 1 – Por que e como os Estados cooperam perante o problema das armas de destruição em massa? Definições

O escrutínio das transformações em curso no tratamento dos problemas das ADM, como o perigo de sua existência e sua obtenção por novos Estados, requer instrumentos conceituais rigorosos. A Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI) poderia ser descrita como multilateral, já que conta mais de 90 Estados, ou teria contornos plurilaterais ou bilaterais? Sob que categoria situá-la: não disseminação, não proliferação, controle de armas ou contraproliferação? Afinal, quais fatores tipificam cada um desses conceitos?

As ambiguidades conceituais estão presentes em cada um dos termos que compõem o léxico da área em estudo. Até mesmo as diferentes instâncias governamentais encarregadas da elaboração de políticas na área parecem guiar-se por uma variedade de definições de trabalho. Comparem-se, por exemplo, as denominações das unidades responsáveis pelo tema nas Chancelarias e organizações internacionais. O Itamaraty tem uma Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis. O Departamento de Estado tem uma Subsecretaria para Controle de Armas e Segurança Internacional. Em 2003, o Foreign Office britânico transformou o Departamento de Não Proliferação no Departamento de Contraproliferação. No Secretariado da ONU, há o Departamento para Assuntos de Desarmamento. Vale observar o que escreve Georges Lamazière a respeito:

O próprio termo desarmamento toma matiz diverso conforme os autores (...) conceito caro aos estados periféricos e aos menos armados, recorda a certos países políticas de appeasement de triste memória, ou mesmo a idéia de um pacifismo utópico ou ingênuo[5].

O problema das definições deriva não da falta de compreensão das palavras ou de incoerências por parte dos que as empregam, mas do fato de que as premissas não necessariamente são as mesmas de agente para agente, de autor para autor e – em particular – de Estado para Estado. Na origem da situação, estão os diagnósticos variados sobre os problemas criados pelas ADM, que remetem a prescrições variadas sobre quais devem ser os objetivos da cooperação internacional na matéria. A existência de ADM constitui um problema? Elas pioram ou melhoram as condições de defesa do Estado? Que benefícios e problemas são criados por sua obtenção por novos Estados? Segundo as respostas que se ofereçam, diferentes recomendações são formuladas e os conceitos ganham matizes específicos.

Para ilustrar, sem esgotar, as diferenças de diagnóstico e, portanto, de prescrições, é útil recordar algumas análises de estudiosos ou praticantes do tema. A partir desse panorama, será possível, pelo método indutivo, estabelecer as definições de trabalho sobre conceitos que remetem aos fins buscados pelos Estados – desarmamento, controle de armas, proliferação, não proliferação e contraproliferação –, bem como sobre os que remetem ao formato escolhido para alcançar esses fins – multilateralismo, plurilateralismo, bilateralismo ou unilateralismo.

1.1. Fins

1.1.1. A visão de Kenneth Waltz

Kenneth Waltz é o autor de referência de uma concepção otimista dos efeitos das armas nucleares[6]. Identifica uma contradição entre o passado nuclear que foi pacífico e um futuro nuclear que é temido e, assim, considera

[5] Lamazière, p. 10.

[6] Os primeiros escritos otimistas sobre a disseminação de armas nucleares são atribuídos ao general francês Pierre Gallois, no contexto do debate interno na França sobre as vantagens e desvantagens da obtenção da *force de frappe* do país. Waltz foi, contudo, o melhor intérprete e promotor desse ponto de vista na academia. Vide Gallois, Pierre. *Stratégie de l´Âge Nucléaire*, Calmann-Levy, Paris, 1960.

equivocada a ideia de que a existência de armas nucleares e sua disseminação sejam, *a priori*, eventos malignos.

A experiência indicaria, segundo Waltz, que nem a posse de armas atômicas por alguns Estados nem sua obtenção por outros foram perigosas. Pelo contrário, teriam aportado uma contribuição para a estabilidade internacional. As armas nucleares gerariam estabilidade, ao diminuírem as possibilidades de conflito, em particular, entre as potências nucleares. Diferentemente das condições da guerra convencional, que não oferecem precisão quanto à capacidade de defesa e de retaliação do inimigo, seriam mais objetivas e fáceis de antecipar as condições de superioridade bélica de um Estado dotado de armas nucleares – o que reduziria a propensão para ações ofensivas contra ele[7]. Graças à dissuasão mútua, as armas nucleares tornar-se-iam, assim, defensivas na relação entre Estados nuclearmente armados, levando a quase zero a possibilidade de enfrentamento entre eles[8]. Na leitura de Waltz, desde 1949, quando a URSS obteve sua arma nuclear, o sistema internacional teria demonstrado maior capacidade de prevenir um enfrentamento direto entre as principais potências, modificando o padrão histórico dos conflitos precedentes (guerras napoleônicas de conquista, expansão da Prússia, expansão dos EUA, I e II Guerras Mundiais).

A disseminação das armas nucleares, segundo Waltz, permitiria expandir os benefícios estabilizadores da dissuasão mútua para zonas de tensão que, de outra forma, poderiam estar sujeitas à guerra convencional. A disseminação seria, assim, benigna – como, segundo o autor, se teria verificado na relação entre Índia e Paquistão ou entre China e Rússia. Waltz ressalta que esse efeito se deve também à baixa velocidade da disseminação das armas nucleares: no final das contas, desde 1945, num universo de 192 Estados, o

[7] Idem, p.49.

[8] Waltz opina que a probabilidade de uma grande guerra entre Estados que tenham armas nucleares é próxima de zero e observa que as armas nucleares jamais foram usadas sob condições de dissuasão mútua, mas apenas fora delas – quando apenas os EUA as detinham e não temiam qualquer retaliação, em 1945. Pode-se criticar a análise de Waltz por focar a dissuasão mútua gerada na relação entre dois Estados nuclearmente armados, sem tratar da relação entre um Estado nuclearmente armado e um Estado não nuclearmente armado. As estatísticas por ele citadas possivelmente confirmam que houve uma diminuição do enfrentamento direto entre as grandes potências desde que elas obtiveram suas armas nucleares. No entanto, guerras como a do Vietnã não seriam a transferência de um conflito entre potências nuclearmente armadas para um terceiro território, no entendimento de que o enfrentamento deverá dispensar as armas nucleares? A ampliação do diferencial de poder entre esses Estados e os demais não teria aumentado a propensão dos primeiros a intervenções bélicas nos segundos?

mundo conta, hoje, nove dotados de armas nucleares[9]. Sua contínua disseminação gradual poderia, na verdade, constituir força estabilizadora nas relações internacionais e tornar possível uma *Pax Atomica*.

Ao condenar a premissa de que a disseminação é, *a priori*, maligna, Waltz avalia que o objetivo da cooperação internacional na matéria deve ser gerenciá-la, fazendo-o de forma *ad hoc* e lenta, com vistas a expandir polos de dissuasão, conforme as necessidades em termos de criação de estabilidade regional: "we should adapt the policy to individual cases, sometimes putting pressure, sometimes consenting discreetly"[10]. Critica o emprego da política de não proliferação para manter o *status quo* em benefício dos interesses dos EUA e avalia que a busca de armas nucleares pode representar necessidade legítima de segurança de alguns Estados[11].

O autor rejeita, ainda, a avaliação de que a posse de armas nucleares por países em desenvolvimento seria mais perigosa do que por Estados desenvolvidos, que, segundo eles próprios, seriam mais responsáveis. A arma nuclear conteria sua própria proteção contra os riscos de serem desviadas, por exemplo, para terceiras partes ou utilizadas fora de cálculos de racionalidade. Na visão particular de Waltz, como condição para obtê-las, um Estado deveria dispor de capacidade de planejamento e controle de toda sua cadeia de produção, o que lhe daria capacidade de proteger seus arsenais de eventual desordem interna[12]. Ademais, as partes em disputa dentro de um

[9] Do monopólio nuclear norte-americano, em 1945, passou-se a cinco ou seis Estados com armas nucleares durante a Guerra Fria (EUA, China, França, Reino Unido, União Soviética e, possivelmente, Israel), que aumentaram para dez no imediato pós-Guerra Fria (os anteriores mais África do Sul, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia), voltando a reduzir-se (desnuclearização desses últimos quatro países) e a ampliar-se (testes nucleares da Índia, do Paquistão e, mais recentemente, da Coreia do Norte).

[10] Sagan e Waltz, p. 43. Waltz passou a ser visto, sobretudo pelos seus críticos, como apologista da proliferação – fato que ele lamenta, ao sublinhar que nunca a defendeu, mas, sim, ressaltou os efeitos potencialmente benéficos da disseminação de armas nucleares: "I argued that dissemination of nuclear weapons is better than no dissemination or rapid dissemination".

[11] Na opinião de Waltz, os Estados não buscam automaticamente dotar-se de armas nucleares. Fazem-no apenas a partir de um cálculo de custos e benefícios. Isso explicaria por que um conjunto de países, mesmo com a capacidade de dotar-se de arma nuclear, teria abdicado de fazê-lo e até mesmo decidido desarmar-se: países como o Brasil ou a África do Sul teriam capacidade para dotar-se da arma se o desejassem, mas seus cálculos indicam que não lhes interessa no momento.

[12] Trata-se possivelmente de um dos argumentos mais polêmicos da análise de Waltz e que encontra teste empírico no caso do Paquistão, cuja instabilidade interna, hoje, suscita preocupações quanto à sua capacidade de manter sob controle rigoroso suas armas nucleares.

Estado instável não chegariam ao ponto de ser irracionais e de usar armas nucleares[13].

Os riscos da guerra preventiva contra a proliferação são considerados questão abstrata por Waltz[14]. Ele reconhece que todo movimento que possa levar à obtenção de armas nucleares por um novo Estado gera a tentação de ataques preventivos por parte de outros Estados, temerosos de sua capacidade nuclear embrionária[15]. Distingue o estágio pré-nuclear, em que o Estado-alvo teria reconhecidamente grande dificuldade para obter a arma nuclear (por exemplo, o Iraque até o desmantelamento de seu programa a partir da I Guerra do Golfo) e o estágio quase nuclear, em que estaria mais ou menos claro que o Estado-alvo estaria prestes a dispor de alguma arma nuclear, ainda que rudimentar (seria este o caso da Coreia do Norte hoje). Em ambos os casos, segundo Waltz, várias causas se combinam para criar relutância dos Estados em atacar para evitar que adversários obtenham forças nucleares. No primeiro estágio, um ataque preventivo é mais promissor, sem o receio de que o Estado atacado retalie com a arma nuclear. No entanto, Waltz questiona se seria possível atacar de forma tão implacável de modo a destruir também as bases para a retomada do programa de armas nucleares pelo adversário. Se não, o adversário retomará sua corrida nuclear. Se o ataque não for devastador, o atacante deverá preparar-se para repetir suas incursões ou ocupar e controlar o território do adversário. Qualquer das duas opções será muito difícil (...). No segundo estágio, se o Estado-alvo tiver uma pequena capacidade nuclear (como armas radiológicas), o risco de uma retaliação devastadora é elevadíssimo[16].

1.1.2. A visão de Scott Sagan

Para Scott Sagan, a visão otimista de Waltz está equivocada porquanto baseada em falsas premissas sobre o funcionamento do mecanismo de dissuasão nuclear. A dissuasão nem sempre funcionaria, visto que nem todos os Estados nuclearmente armados teriam condição de preservar parte de seu arsenal atômico de um ataque nuclear, de forma a poder operar uma retaliação

[13] Sagan e Waltz, p. 11.
[14] Idem, p. 18. Vale observar que Waltz escreveu seu texto, em 1980, antes da realização do ataque de Israel contra o reator iraquiano de Osirak, que se examinará no próximo capítulo.
[15] Sagan e Waltz, p. 18.
[16] Idem, p. 19.

com suas armas restantes (o chamado segundo uso). Sagan considera não estar claro se bastariam algumas poucas armas nucleares, passíveis de ser escondidas e preservadas, para operar uma retaliação nuclear. Na prática, os EUA e a URSS teriam escalado sua corrida armamentista ao longo da Guerra Fria, acumulando quantidades crescentes de arsenais nucleares, sem que algum dos lados considerasse já estar em condições de garantir uma retaliação nuclear e, assim, suspender a corrida quantitativa bilateral. Para Sagan, os setores militares teriam dificuldades para montar um sistema invulnerável de armas nucleares, reservadas para o chamado segundo uso e prefeririam fortalecer a dissuasão a partir da demonstração de força, com crescentes números de bombas e exposição de seus mísseis em desfiles militares[17].

Entre outros pontos de seu debate com Waltz, Sagan questionou, ainda, a avaliação de que seriam reduzidos os riscos de ataques preventivos à proliferação. Avalia que os setores militares têm a disposição para conceber a guerra preventiva de forma muito mais favorável do que o fazem as autoridades civis, porquanto estão treinados para ver a guerra como uma possibilidade de curto e médio prazo e uma certeza a longo prazo[18]. Seu treinamento profissional – baseado no axioma *si vis pacem para bellum* – os tornaria céticos quanto a instrumentos não militares para equacionar desafios estratégicos (diplomacia ou sanções econômicas, por exemplo) e mais confiantes nos meios militares. Sua concepção de vitória estaria restrita a um objetivo operacional – como destruir tal instalação nuclear – e não teria em conta os efeitos diplomáticos, morais e econômicos, entre outros, de médio e longo prazo. Sua rotina burocrática não estaria aberta ao exercício de correção de rumos e contribuições de fora – como visões de meios civis ou da opinião pública. Não estariam preparados para planejar cenários pós-conflitos, considerando tratar-se de funções a serem feitas pelos políticos e pelos diplomatas. Nesse quadro, segundo Sagan, os militares tenderiam a tornar-se defensores de ataques preventivos contra a proliferação[19].

[17] Sagan não comenta a possibilidade de que o segundo uso seja operado não pelo Estado vitimado por um ataque nuclear, mas outro Estado aliado. Um ataque nuclear contra um país da OTAN, por exemplo, é considerado um ataque nuclear contra todos os países da Aliança – o que abre caminho para uma retaliação nuclear por terceira parte. Sua avaliação tende a exagerar o caráter instável da dissuasão.

[18] Sagan e Waltz, p. 55.

[19] Como se verá mais adiante, essa observação encontra comprovação empírica, na promoção do conceito de contraproliferação dentro do Pentágono a partir do fim da Guerra Fria.

Sagan também criticou a ideia de Waltz segundo a qual seria baixa a probabilidade de acidentes com armas nucleares, porque a gravidade do risco incentivaria o Estado a tomar todas as precauções necessárias para preveni-lo. Contrapôs a racionalidade excessiva do pensamento de Waltz à Teoria das Organizações[20]. Segundo ele, se fossem altamente racionais, organizações, como as militares, poderiam alcançar um grau confiável de gerenciamento das tecnologias sensíveis; como são racionais apenas parcialmente e incorporam em seu processo decisório disputas políticas sobre os objetivos e os meios, restaria uma avaliação mais pessimista dessa capacidade[21]. A experiência norte-americana conteria diversos casos de quase acidentes de proporções catastróficas: Sagan cita, por exemplo, a decisão do Pentágono, durante a crise dos mísseis em Cuba, em 1962, de mobilizar secretamente dez mísseis nucleares de médio alcance na Base Aérea de Vandenberg e realizar um teste com um deles sobre o Pacífico – sem preocupar-se com a hipótese de que os soviéticos detectassem o lançamento, o interpretassem como real e, assim, decidissem retaliar[22].

Na análise de Sagan, a existência de armas nucleares e sua proliferação seriam tanto mais perigosas quanto menor a capacidade de controle externo civil sobre os operadores militares. As organizações militares profissionais – em razão de vícios rotineiros, rotinas rígidas e interesses paroquiais –

[20] A teoria organizacional defende que, em grandes organizações, como um Estado e também dentro de seu estamento militar, existem limites à racionalidade, resultantes de mecanismos simplificadores para calcular custos e benefícios, de forma coletiva sob uma estrutura hierarquizada. Nesse processo, as organizações não alcançariam a racionalidade ideal e objetiva, mas se contentariam com o mínimo denominador comum entre seus principais dirigentes. Elas podem ser míopes, refletindo premissas e interesses de um pequeno grupo ou ignorando elementos de juízo que seriam cruciais. Os membros das organizações buscariam influir na decisão organizacional a partir de experiências pessoais ou próximas a eles, chegando a perder o foco das grandes questões. Quanto maiores e mais complexas as organizações, mais ocorreriam conflitos de objetivos e competição política: o resultado pode apresentar desvios da racionalidade.

[21] Idem, p. 73.

[22] Idem, p. 76. Para ilustrar a dinâmica descontrolada da desconfiança mútua, produzida pelo dilema da segurança, e seus efeitos deletérios para a segurança, poder-se-ia citar o modelo do nervosismo, elaborado por Thomas Schelling. Supõe-se o caso de uma pessoa, armada, que flagra um ladrão, também armado, em sua casa: "even if he prefers just to leave quietly, and I wish him to, there is danger that he might think I want to shoot, and shoot first. Worse, there is danger that he may think that I think he means to shoot. Or he may think that I think he thinks I want to shoot. And so on. 'Self-defence' is ambiguous, when one is only trying to preclude being shot in self defence". Para um estudo da dificuldade de interpretar os gestos do adversário, vide também "US perceptions of the Soviet Threat: Prudence and Paranoia", *in* C.G. Jacobsen, *Strategic Power USA/USSR*, Macmillan, Londres, 1990.

apresentariam comportamentos organizacionais suscetíveis de levar a falhas e também à guerra deliberada ou acidental[23]. Salvo se forem administradas de forma profissional a partir de um efetivo sistema de controle civil, não reúnem, segundo Sagan, condições para garantir a estabilidade do mecanismo de dissuasão nuclear. A tendência de que os novos casos de proliferação ocorressem em países em desenvolvimento, em que haveria débil controle civil sobre os militares e nos quais os programas seriam realizados de forma clandestina e opaca, seria, assim, altamente preocupante.

Nesse sentido, para Sagan, não haveria proliferação benigna, mas vários graus de proliferação maligna. A posse de armas atômicas pelos EUA seria perigosa, porquanto haveria riscos de acidentes, por exemplo. No entanto, seria menos perigosa do que a posse por um país menos organizado e no qual a organização militar não estivesse suficientemente subordinada à autoridade civil. Toda proliferação deveria ser evitada por meio da cooperação internacional, segundo Sagan, mas a prioridade deveria concentrar-se naqueles Estados com condições mais frágeis de manejo das armas nucleares.

1.1.3. A visão de Hedley Bull

O pensamento de Hedley Bull sobre o tema é articulado em torno de uma crítica à corrente pacifista, muito em voga nos anos 50 e 60, defensora do desarmamento como solução inequívoca para a criação da paz[24]. Para Bull, a demanda por desarmamento não vem acompanhada por nenhuma

[23] Sagan e Waltz, p. 47.

[24] A visão pacifista favorável ao desarmamento antecede o surgimento das ADM, mas se concentrou particularmente, desde 1945, nas armas nucleares. A origem do pensamento desarmamentista é atribuída a Kant, em sua *Paz Perpétua*, de 1795, que considerou oportuno eliminar a capacidade dos Estados de conduzir hostilidades, de forma a promover uma transição de um estado de guerra potencial para um estado de paz. Podem-se identificar diversas variantes sobre o interesse do desarmamento: (1) ele promoveria a segurança internacional, já que as corridas armamentistas seriam causa dos conflitos ou fatores que os favoreceriam; (2) ele liberaria recursos econômicos para fins melhores, como os sociais; (3) a corrida armamentista, a posse e, em especial, o uso das ADM seriam moralmente condenáveis; (4) o estamento militar, ao ganhar projeção por via de seus recursos armamentistas, afetaria as instituições liberais, fazendo prevalecer uma sociedade com viés belicista e reduzindo o espaço para um processo decisório que levasse em conta, de forma democrática, o conjunto dos interesses civis e militares; e (5) o desarmamento operaria uma auspiciosa função de equalização nas capacidades de poder dos Estados, diminuindo-lhes as diferenças de forças e, assim, promovendo maior equilíbrio e estabilidade para o sistema. Entre os expoentes dessa visão, estão Bertrand Russel e Albert Einstein.

definição dos objetivos que ele possa promover, nem por qualquer conhecimento de eventuais conflitos entre esses objetivos[25].

Bull frisa que a existência de armas e de movimentos armamentistas, como para a obtenção de armas nucleares, não pode ser concebida como negativa *a priori*. Tratar-se-ia de processos importantes nas relações interestatais, porquanto atuam na operação da balança de poder, no sentido seja do aumento, seja da redução do nível de armamentos, sempre com vistas a estabelecer equilíbrios. Todos os movimentos armamentistas deveriam, para Bull, merecer atento acompanhamento internacional, sobretudo os que envolvem ADM, de forma a permitir identificar aqueles que requeiram intervenção regulatória da comunidade internacional no sentido de prevenir desequilíbrios. Para Bull, a aplicação sistemática do desarmamento, sob filosofia pacifista, interferiria no funcionamento da balança de poder, com riscos de instabilidade[26].

Bull considera que essa *rationale* não se aplica apenas ao universo das ADM, mas constitui um quadro analítico que perpassa categorias específicas de armamentos: "the issue is not the nuclear explosive (or any other weapon or weapons system in particular), but military technology and the problem of war in a society whose most distinctive feature is the tendency to continuous and accelerating innovation"[27]. Portanto, o problema são os efeitos das tecnologias supervenientes sobre as relações de poder. Sob essa ótica, Bull considera que as ADM podem ser positivas em determinados de seus efeitos, mas também altamente perigosas em outros. O objetivo da cooperação internacional deveria ser, assim, explorar-lhes as vantagens e, ao mesmo tempo, mitigar-lhes os riscos, com o objetivo preservar a paz e a ordem[28].

Bull insiste na necessidade de distinguir-se o discurso dos Estados e suas políticas reais no tocante ao desarmamento. No discurso, a ideia da abolição

---

[25] Bull, p. 3.

[26] Segundo Bull, "military balances which are unstable and fluctuating are notoriously corrosive of international security: they give rise, in the power with a temporary preponderance, to the counsel of preventive war". Bull, p. 7.

[27] Idem, p. 96.

[28] Em determinadas circunstâncias, o desarmamento pode favorecer a estabilidade – como ocorreu na relação entre o Brasil e a Argentina a partir da renúncia dos dois países, em 1988, a programas nucleares para fins não pacíficos. Em outras, o rearmamento pode ser útil para alcançar esse objetivo – na linha do argumento de Waltz quanto à relação entre a Índia e o Paquistão desde 1998. Em outras, o controle de armas poderia servir ao objetivo de duas formas: seja por via do controle da redução dos arsenais – como seria o caso da série de tratados bilaterais SALT e START entre os EUA e a URSS; seja por via da proibição da proliferação – como por meio do TNP.

das armas nucleares ocuparia lugar de honra, já que a renúncia a esse objetivo seria desastrosa para quem tenha ambição de sobreviver na vida política: o desarmamento, segundo Bull, é um objetivo profundamente enraizado nos temores e nas esperanças da humanidade[29]. Na prática, contudo, ele seria utilizado de forma mais seletiva e utilitária, no esforço para o gerenciamento da balança de poder. Resultaria uma tendência, inclusive nos meios especializados, a confundir os conceitos de desarmamento e de controle de armas – o primeiro envolveria reduções de armamentos com vistas a alcançar sua completa eliminação; o segundo buscaria equilibrar a relação de força entre dois ou mais Estados, inclusive por meio da redução (de quantidades) de arsenais ou restrições à sua disseminação para terceiros.

Ao aprofundar o conceito de disseminação, Bull observa que a obtenção de armas nucleares por um novo Estado gera alteração súbita das relações de poder entre esse Estado e todos os demais, mas, sobretudo, *vis-à-vis* seus adversários. Haveria efeitos em dois planos sucessivos: nos cálculos daquele(s) Estado(s) que vê(em) alterado seu poder relativo, notadamente as potências nucleares, e decidem responder ao desenvolvimento por meio de ajustes qualitativos ou quantitativos em seus arsenais; e no plano da estabilidade do sistema e da segurança internacionais.

A política de não disseminação deveria, assim, segundo o autor, preservar o sistema de transformações abruptas, por meio da elevação das dificuldades para a obtenção de ADM, porém sem impedi-la totalmente, caso sejam julgadas benignas para introduzir elementos de reforço de uma estabilidade ameaçada. Trata-se, assim, não de proibir, mas de controlar a disseminação das armas nucleares em benefício da estabilidade[30]. Bull deixa claro que suas recomendações são feitas tendo em vista o interesse da segurança internacional – não a ótica individual do Estado[31].

No entanto, o autor observa que a política contra a disseminação tem tendência a ser subjetiva, porquanto é operada por Estados, e as reações de cada um estão sujeitas à seletividade e à discriminação. Bull qualifica a questão como o *N-th-power Problem*, sendo N uma variável dependente das circunstâncias de cada um. Se a obtenção de armas nucleares por um Estado determinado pode ser mais preocupante para esse ou aquele país, poderá sê-lo menos ou nada preocupante para outros. Isso levaria cada ator no

[29] Bull, p. 97.
[30] Idem, p. viii.
[31] Bull, p. 25.

sistema a distinguir entre casos benignos e casos malignos. Para ilustrar, tome-se a apreciação dos EUA perante a proliferação nuclear desde 1945. A expansão do clube nuclear para incluir o 2º membro (a URSS, em 1949) constituiu grande problema, pois rompeu seu monopólio nuclear. O surgimento do terceiro e do quarto membros (o Reino Unido, em 1957, e a França, em 1960) alterou a relação de forças em favor do bloco ocidental e, portanto, não constituiu problema. O quinto membro (a China, em 1964) gerou inquietações. O sexto e o sétimo (Israel, sem data precisa, e Índia, em 1998) não chegaram a ser vistos como problema pelos EUA, diferentemente do oitavo (Paquistão, em 1998) e do nono membro (Coreia do Norte, em 2009).

Porquanto cada Estado definirá a gravidade, de sua perspectiva, de cada episódio de disseminação de armas nucleares, a política internacional na matéria será definida pela interação entre os mais interessados, tendo em conta seus pesos relativos. O problema seria normalmente negativo da ótica dos países nuclearmente armados, podendo ser positivo em raras exceções (disseminação em favor de um aliado ou "o inimigo do meu inimigo"). Como consequência, o objetivo desses Estados seria, via de regra, impedir a expansão do clube nuclear[32]. Isso não estaria em conflito com a posição da maioria dos Estados não nuclearmente armados, que, com poucas chances de manufaturar as armas nucleares ou beneficiar-se da proteção das armas de outra potência, podem preferir a perpetuação do círculo nuclear a sua extensão para incluir países que não sejam eles mesmos[33]. As diferenças de visão se estabeleceriam na relação com aqueles Estados não nuclearmente armados com condições de aspirar a obter armas nucleares. Bull dá o exemplo da Irlanda, que propôs, na ONU, em 1959, a abstenção voluntária por parte dos "*have nots*", observando que esse país provavelmente será sempre um "*have not*". Distingue-a, porém, dos "*have nots*" mais significativos, como a Índia e o Brasil, que, segundo o autor, estariam no direito de aspirar a tornar-se '*haves*'[34].

À luz da identificação dos três grupos acima – Estados nuclearmente armados, Estados não nuclearmente armados sem condições de aspirar a obter armas nucleares e Estados não nuclearmente armados com condições de obtê-las –, Bull sublinha os limites da política de não disseminação baseada na obtenção do consentimento dos Estados-alvos, como por meio da subscrição

[32] Idem.
[33] Idem, p. 150.
[34] Idem.

de um Tratado de proibição[35]. Diante da importância estratégica de que se reveste a não disseminação para os Estados nuclearmente armados, ele introduz a possibilidade de que os meios dessa política se estendam ao uso da força. O conceito de força, segundo Bull, inclui medidas de pressão diplomática e pode ir até a condução de uma guerra. Diferentemente de Waltz e de Sagan, que se mostram preocupados com essa escalada, o autor considera que o recurso à força suscita questões morais e jurídicas, mas não políticas. Como o objetivo maior é a segurança internacional, que não se confunde com a paz, ele deve ser promovido inclusive a partir da força. Para Bull, a guerra é um dos instrumentos pelos quais o equilíbrio de poder é mantido[36].

1.1.4. A visão de John Bolton

Embora não seja propriamente um pensador dos temas de não proliferação e de desarmamento, John Bolton foi porta-voz de uma corrente dos praticantes na matéria. Como Subsecretário de Estado para Controle de Armas e Segurança Internacional, no Departamento de Estado dos EUA, entre 2001 e 2006, durante o Governo de George W. Bush, notabilizou-se por emitir avaliações desprovidas dos cuidados da linguagem diplomática, que explicitaram perspectiva afeta aos setores militares dos EUA[37]. A questão de saber se as ADM são perigosas é avaliada por Bolton segundo o perfil do possuidor: o perigo não viria das armas, mas de quem poderia usá-las. Para ele, "the existence of nuclear weapons in the United States is no danger. But if our enemies get nuclear weapons, they are a danger to us and to world peace"[38].

Diferentemente dos autores acadêmicos, Bolton considera que o objetivo a ser buscado pela cooperação internacional em matéria de ADM não é a segurança internacional, mas a promoção dos interesses nacionais dos EUA[39]. Ao descrever suas funções no Departamento de Estado, Bolton explicou que a política relacionada aos armamentos estaria inscrita no marco dos

[35] Idem. Os escritos de Bull datam antes do TNP (1967) e, portanto, da "barganha básica" que permitiu articular um acordo entre os dois grupos, sem necessariamente recorrer à força.
[36] Idem, p. 65.
[37] Entre as principais atividades da gestão Bolton, constam a denúncia do Tratado ABM e a campanha para obter a saída do Embaixador José Mauricio Bustani da Direção-Geral da OPAQ, em 2002.
[38] Declarações de John Bolton à imprensa, Genebra, dezembro de 2001. Citado no *site* da organização ArmsControl. Vide www.armscontrol.com.
[39] Idem.

objetivos de um setor específico do Estado norte-americano – a área de defesa[40]. Em particular, ressaltou a importância de, na articulação da política internacional em matéria de ADM, os EUA serem capazes de suprimir os constrangimentos criados pelos instrumentos em vigor sobre seus planos de natureza militar[41]. Sublinhou, ainda, a primazia do interesse norte-americano, que justificaria um constante monitoramento, pelos EUA, da capacidade de determinado instrumento de desarmamento e não proliferação atender a seus interesses: quando não o fizer, deverá ser substituído. Nesse sentido, os tratados e demais mecanismos existentes em todas as áreas seriam concebidos como expedientes utilitários do interesse individual (dos EUA, no caso) e não elementos fundamentais para a construção de uma ordem internacional estável[42].

Assim, se, para Hedley Bull, o objetivo deve ser gerenciar o equilíbrio sistêmico de forças em favor da estabilidade internacional, para John Bolton, o objetivo é a manutenção e o fortalecimento do poder nacional. Bolton explicou que sua visão vai no sentido contrário da "arms control theology developed in the Cold War", segundo a qual o objetivo era evitar um enfrentamento nuclear entre EUA e URSS. Com o fim da Guerra Fria, segundo ele, abriu-se, para os EUA, a possibilidade de estabelecer um novo quadro estratégico e de aprofundar a posição de liderança dos EUA a longo prazo[43].

Tendo em conta o objetivo prioritário de manter ou ampliar o diferencial de poder militar dos EUA, Bolton registra a importância de prevenir e impedir que outros Estados se dotem de ADM. Ele reconhece que existe espaço para um processo negociador, que desestimule o Estado-alvo de dotar-se de determinada arma. No entanto, mostra-se cético quanto à suficiência dos resultados que podem ser alcançados pela diplomacia quando existir determinação de um Estado-alvo em obter ADM. Nesse sentido, Bolton defende o papel dos setores militares contra a proliferação e faz uso do

[40] Declarações de John Bolton à imprensa, Genebra, dezembro de 2001. Citado no *site* da organização ArmsControl. Vide www.armscontrol.com.

[41] Bolton relata que, no Pentágono, estava sendo desenvolvido o esforço de teste e desenvolvimento de defesa missilística, reconhecendo a situação de "quase violação" do Tratado ABM. Menciona que o Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, pediu para que os EUA se retirassem do tratado o quanto antes, porque seus dispositivos já estavam restringindo o que poderíamos fazer. Idem.

[42] Para Bolton, nos casos em que os tratados são ineficientes, contraproducentes ou obsoletos perante os interesses dos EUA, que devem poder evoluir, eles devem ser revistos e substituídos por instrumentos compatíveis com os novos objetivos do país. Idem.

[43] Bolton, 2007, p. 74.

conceito de contraproliferação, que seria uma continuação da não proliferação[44]. Recorrendo à imagem da relação entre policial e criminoso e colocando os EUA na posição do primeiro, Bolton observa que "a policeman does not negotiate with criminals: to enforce the law, force can't be ruled out"[45].

Em síntese, a prevalência do interesse nacional dos EUA sobre o interesse da comunidade internacional; o objetivo da manutenção da hierarquia no lugar da ordem, da estabilidade ou da paz mundial; e a possibilidade de recurso a meios coercitivos e não apenas negociados, inclusive a força, são as marcas do pensamento de Bolton perante o problema da proliferação.

1.1.5. Desarmamento, não proliferação, controle de armas e contraproliferação

Tendo em vista o que precede, podemos articular as seguintes definições de trabalho.

O desarmamento será definido pelo objetivo da eliminação de ADM, como forma de criação da paz e da estabilidade, ou alternativamente, como a redução progressiva dos arsenais com o objetivo de alcançar a eliminação dessas armas. Reduções que não se enquadrem no objetivo final de abolição, mas tenham por finalidade conformar um equilíbrio mais estável de forças se enquadram na definição de controle de armas[46]. O desarmamento baseia-se na visão de que a paz e a estabilidade devem ser alcançadas por meio da eliminação dos meios da guerra (paz desarmada).

O controle de armas será definido pelo objetivo de administrar relações de poder entre Estados possuidores e não possuidores de determinada categoria de ADM. Poderá envolver reduções (inclusive até zero) ou aumentos

[44] Entrevista concedida por J. Bolton à revista do Instituto Acronym. Washington, 14 de agosto de 2001.

[45] Declarações de John Bolton à imprensa, Genebra, dezembro de 2001. Citado no *site* da organização ArmsControl. Vide www.armscontrol.com.

[46] Medidas de desarmamento de cunho abolicionista estão previstas nos dispositivos sobre proibição e destruição de armas químicas e biológicas na CPAQ e na CPAB, bem como, de forma *rationae personae*, em textos como a resolução 687 do CSNU (que estabelece o desarmamento do Iraque) e, em linguagem mais fluida, no Artigo VI do TNP. Não se confundem, contudo, com instrumentos como os Tratados de Redução de Armas Estratégicas (START).

das quantidades e qualidades das armas. O controle de armas está baseado na visão de que a paz pode ser alcançada por meio do gerenciamento dos meios da guerra.

A proliferação é aqui entendida como a tomada de decisão por um Estado ou um setor dentro dele em favor da obtenção de ADM, que inicie atividades nesse sentido (pesquisa, desenvolvimento, importação, compra ou desvio de artefatos prontos, entre outros). Na definição do autor, a proliferação começa, portanto, antes da obtenção das ADM.

A não proliferação é definida pelo objetivo de prevenir, por meios diplomáticos, o surgimento da proliferação – ou seja, que um Estado venha a tomar a decisão política de dotar-se de ADM e dar início, assim, a um programa com esse fim. A subscrição por um Estado de compromisso jurídico de não obter ADM e as medidas tomadas para verificar o cumprimento desse compromisso (medidas de criação da confiança, salvaguardas, inspeções) inserem-se no quadro da não proliferação. O TNP, a AIEA, a OPAQ, entre outros, se inscrevem no marco da não proliferação.

A contraproliferação, na acepção deste estudo, inicia-se quando a prevenção não tiver funcionado e algum Estado já tiver tomado a decisão de obter ADM, e tem por objetivo prejudicar o funcionamento de seu programa. Seus meios extrapolam a diplomacia e podem incluir o uso da força em graus variados (policiais, militares) e, em sua versão extrema, a contraproliferação ganha a forma de guerra preventiva. Expressões como "medidas contra a proliferação" ou "combate à proliferação" devem ser entendidas no quadro da contraproliferação[47].

Neste estudo, adota-se uma abordagem abstrata das diferenças entre as armas nucleares, químicas e biológicas e utiliza-se a expressão geral armas de destruição em massa (ADM). Concebe-se que, na essência, o problema das ADM deriva do constante avanço das tecnologias e de suas aplicações para a criação de armamentos com capacidade de alterar subitamente as relações de poder.

[47] A base para a construção dessa definição é extraída do léxico dos serviços de inteligência, que distingue os prefixos "não" e "contra". O primeiro remete a ação de natureza preventiva, destinada a impedir decisão que leve à ocorrência de determinado ato. O prefixo "contra" refere-se a medidas destinadas a neutralizar preparativos de um plano, já decidido, inclusive por meio de ações de força.

1.2. Meios

De que forma os Estados buscam alcançar seus respectivos objetivos em matéria de ADM? Segundo Lisa Martin, da Universidade de Harvard, os meios que podem ser empregados para alcançar os objetivos definidos, segundo cada Estado, frente ao problema das ADM são variados: "States can choose from a wide array of organizing forms (…) as patterns by which to organize interactions among themselves"[48]. Essas formas vão desde o unilateralismo até o multilateralismo, passando pelo bilateralismo e pelo imperialismo[49]. Cada uma encerra determinadas possibilidades políticas. A depender da que prevalece na interação entre os Estados, abrem-se condições para promover esses ou aqueles fins.

1.2.1. Multilateralismo

1.2.1.1. Multilateralismo principista

Não obstante seu uso generalizado, inclusive pelo grande público, o conceito de multilateralismo é compreendido de formas diversas[50]. Os autores neoinstitucionalistas liberais, que se aprofundaram no estudo da cooperação entre os Estados, não o empregam comumente, preferindo o conceito de regime – seus princípios, normas, regras e instituições. Quando o termo multilateralismo é empregado, a conceituação que o acompanha é construída a partir da etimologia da palavra: vários lados. Robert Keohane, por exemplo, define-o como "the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states"[51].

Essa definição apresenta limitações, na medida em que não permite identificar diferenças entre, por exemplo, a Carta das Nações Unidas (documento praticamente universal); a coalizão de países que, liderados pelos EUA, invadiu o Iraque em 2003 (com caráter unilateral, não obstante o envolvimento de mais de três países); e a OTAN (aliança de defesa coletiva,

[48] Martin, *in* Ruggie, 1993, p. 91.
[49] Idem.
[50] O estudo não se propõe a rever a trajetória das formas pela qual a academia pensou o conceito, mas concentrar-se em alguns autores cujas reflexões, quando comparadas, conduzem à definição de trabalho que busca.
[51] Keohane, 1990.

cujos procedimentos internos seguem padrões da diplomacia parlamentar, mas que discrimina os membros dos não membros). Ela não permite, em particular, apreciar claramente a Iniciativa de Segurança contra a Proliferação e distingui-la dos arranjos de controle de exportação como o NSG e o MTCR, além dos tratados com o TNP e a CPAQ.

Nos anos 1990, John Ruggie lançou linha de pesquisa acadêmica para aprofundar a compreensão do conceito de multilateralismo. Em suas reflexões iniciais, destinadas a fornecer um ponto de partida para as pesquisas e sem pretensões de ser definitivo no estudo do tema, Ruggie defendeu que o multilateralismo se define a partir de critérios essencialmente qualitativos:

> *What is distinctive about multilateralism is not merely that is coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states*[52].

Para explicar o que chama de Princípios Gerais de Conduta (*General Principles of Conduct*), Ruggie ressalta que, para ser multilateral, a cooperação entre Estados não poderá admitir discriminações, inclusive com relação aos Estados não participantes. Direitos e obrigações deverão estar definidos sem distinções entre os Estados e também ser implementados sem exceções. Não poderão ser construídos, explícita ou implicitamente, *rationae personae* e devem refletir, em seu espírito e não apenas em seu texto, a impessoalidade. Deverão trazer benefícios para todos, sem desequilíbrios, e também oferecer a todos as mesmas condições: o que vale, vale para todos, inclusive para os não participantes. No campo da segurança coletiva, a não discriminação estaria contida na obrigação que têm todos os Estados de vir em socorro de qualquer Estado agredido, sem condicionamentos de qualquer sorte.

Ruggie sublinha, ainda, a necessidade da indivisibilidade dos bens gerados pela cooperação. Isso significa que o produto deve vir em benefício de todos, sem poder ser dividido de forma a favorecer alguns Estados e não outros. O multilateralismo, para ele, deve produzir um bem público, de interesse coletivo, e não bens privados, de interesse individual de um Estado ou grupo de Estados. Se o bem produzido por um exercício de cooperação internacional for mais

[52] Ruggie, 1993, p. 7.

individual do que coletivo – como manter as condições de poder de determinada potência, como defende John Bolton, em vez de favorecer o objetivo da paz e da estabilidade –, ficará aquém da indivisibilidade.

Outro aspecto frisado pelo autor é a reciprocidade difusa – situação pela qual a cooperação "yield a rough equivalence of benefits in the aggregate and over time"[53]. Assim, o Estado A presta determinada cooperação hoje e aceita seus custos, em benefício do Estado B, porque sabe que, em algum momento no futuro, o Estado B cooperará com ele e assumirá os custos. A cooperação não se condiciona a reciprocidades específicas e imediatas, mas é difusa tanto no tempo quanto no tocante ao beneficiário. Na segurança coletiva, esse aspecto estaria presente na obrigação de um Estado de vir em socorro de outro Estado, quando este estiver ameaçado ou for atacado, sabendo que poderá contar – no futuro – com o socorro do outro. Mecanismos de cooperação *ad hoc* passíveis de desfazer-se segundo cálculos de interesse e de oportunidade de cada uma das partes não incluiriam essa qualidade.

Pode-se criticar Ruggie por apresentar a visão de um multilateralismo principista – articulado em torno de um modelo ideal, talvez utópico, de cooperação entre os Estados. Se aplicarem rigorosamente os Princípios Gerais de Conduta para avaliar a existência de multilateralismo em diversos campos das relações internacionais, chegar-se-á à conclusão de que ele não existe. A Carta das Nações Unidas, por exemplo, nasceu como aliança contra os países do Eixo – até hoje, em seu texto constitutivo, Japão e Alemanha são considerados nações inimigas[54] – e contém diversos elementos que constituem derrogações aos Princípios Gerais de Conduta, como o poder de veto dos membros permanentes do CSNU.

Em todo caso, embora não exista, de forma purista, num mundo marcado pela distribuição desigual de poder entre os Estados, o multilateralismo principista de Ruggie existe como aspiração. A conceituação de Ruggie permite qualificá-lo como um ideólogo do multilateralismo, porque dá ao conceito inegável carga valorativa. A visão de um mundo em que exista cooperação com base nos Princípios Gerais de Conduta não está na política dos Estados, mas está em seus discursos, em sua retórica, nas demandas de organizações não governamentais e nas expectativas da sociedade civil e da opinião pública.

[53] Idem, p. 12.
[54] Artigo 53 da Carta da ONU.

1.2.1.2. Multilateralismo utilitário

Lisa Martin, em seguimento à pesquisa acadêmica lançada por Ruggie, deu maior destaque à dimensão do poder na análise do multilateralismo. Ela não se preocupa com o discurso, mas com a política – o uso utilitário do conceito de multilateralismo. Focalizou as razões que levam os Estados a escolher determinadas formas de cooperação em algumas circunstâncias, mas não em outras, desenvolvendo a chamada Teoria da Escolha do Estado Racional. A autora postula que os Estados são orientados pela defesa de seus interesses nacionais e se voltam para o formato que mais lhes convém. Eles não levam em conta os interesses coletivos senão quando estes permitem veicular seus interesses nacionais. Cada Estado opera um processo decisório interno não apenas sobre os fins buscados, mas também sobre os meios.

Martin aceita os Princípios Gerais de Conduta como fatores que tipificam o multilateralismo. Concebe-os, contudo, como possibilidades, com chances variadas de serem incorporados a um exercício de cooperação internacional. O alcance dessa incorporação é visto como variável que depende das condições políticas: o grau de multilateralismo possível seria resultado da interação entre as preferências dos Estados envolvidos, o poder de cada um deles, as condições da negociação em cada área temática, entre outros. Haveria, assim, gradações de multilateralismo nos exercícios cooperativos entre os Estados.

Como explicar o interesse dos Estados mais poderosos no multilateralismo, se à primeira vista, não lhes interessa aplicar princípios que poderão prejudicar sua posição superior na escala de poder? Para Martin, a decisão obedece a um cálculo de custos e benefícios. Em contrapartida ao custo de "transfer of resources in the form of decision-making power to other actors"[55], os Estados mais poderosos poderiam obter:

(i) fixação no tempo (*lock-in*) de um paradigma de seu interesse, capaz de preservar seu maior poder relativo no longo prazo. Isso seria possível em virtude de fatores como: inércia das instituições multilaterais, contínua demanda por seus serviços e, em particular, a expectativa de cada membro de beneficiar-se no longo prazo de seu funcionamento[56];

[55] Martin, p. 56.

[56] Para ilustrar: ao integrarem o CSNU, em 1945, a França e o Reino Unido conseguiram preservar *status* de potência, que não necessariamente seria compatível com seus recursos atuais de poder. Mesmo no auge das críticas às organizações internacionais, durante o Governo de George W. Bush, os EUA jamais propuseram acabar com qualquer uma delas.

(ii) manipulação do apoio de um número mais expressivo de Estados, ainda que de significado limitado, para contrapor-se à posição de uma minoria de Estados recalcitrantes, isolando-os e estimulando-os na direção da maioria;
(iii) geração de reconhecimento mundial de que o tratamento de determinado tema deve ser feito em determinado foro e, portanto, sob determinado modelo – e não alhures; e
(iv) redução dos elevados custos e inconsistências que exigiria a negociação de uma série de acordos bilaterais entre o Estado poderoso e cada um dos Estados menores[57].

Potência vitoriosa da II Guerra Mundial, os EUA foram os principais promotores de uma série de instituições multilaterais desde 1945. Segundo levantamento de Andrew Hurrell, registram-se no mundo, hoje, 260 instituições que, *latu sensu*, poderiam ser qualificadas como multilaterais, em comparação com 37 em 1909[58]. Sob a ótica das explicações acima, o objetivo dos EUA não terá sido construir uma nova sociabilidade internacional, mas fazer prevalecer, por longo prazo, seus interesses – financeiros, comerciais, monetários e políticos, entre outros – na ordem pós-guerra. Conforme Patrick Stewart, a ONU é vista como um dos instrumentos do "toolbox" da política externa dos EUA[59].

Também para os países menores, o multilateralismo pode ser utilitário, na medida em que lhes oferece oportunidades que não teriam com base em seus recursos limitados de poder. Segundo Lisa Martin, entre outras possibilidades, esses países podem pretender ter:

[57] Sobre esse último ponto, vide também Keohane, 1990, p. 90.
[58] Apud Fonseca, 2008, p. 125.
[59] Vide Stewart Patrick e Shepard Forman, "Multilateralism and U.S. foreign policy", 2002. Disponível em books.google.com.br. Acessado em 10.06.2009. John Bolton notabilizou-se por explicitar esse entendimento enquanto Representante Permanente dos EUA junto às Nações Unidas, de 2006 a 2008. Observe-se que o modelo de multilateralismo aplicado pelos EUA a partir de 1945 ficou sempre aquém da concepção purista de Ruggie, evidenciando diferentes gradações, segundo as diversas organizações, tratados e instâncias. O Presidente Roosevelt teria construído modelos diluídos de multilateralismo: o sistema de segurança coletiva preservaria um espaço para a atuação das grandes potências (assento permanente e veto no Conselho de Segurança, voto ponderado nas instituições financeiras, entre outras formas); o sistema monetário seria mundial, mas adotaria o dólar norte-americano como moeda; o sistema financeiro seria governado por um conselho não de Estados soberanos e iguais, mas de "acionistas" ("stakeholders"), cujo peso na governança do sistema seria proporcional a seus recursos de poder.

(i) maior participação, ainda que não necessariamente em condições de igualdade, no processo decisório;
(ii) acesso aos bens produzidos pela cooperação entre os grandes países (paz, comércio, etc.), inclusive com a possibilidade de fazê-lo na forma de "caronas", sem adesão formal e sem contrapartidas; e
(iii) obtenção de benefícios adicionais específicos, derivados de barganhas que, segundo suas capacidades negociadoras, possam obter em paralelo junto às potências mais interessadas.

A dimensão utilitária do multilateralismo faz com que seja subjetiva a avaliação de um Estado sobre o grau de aplicação dos Princípios Gerais de Conduta. Para um Estado poderoso, que não é discriminado num determinado exercício de cooperação, não está em questão a qualidade multilateral – ou a falta dela. Assim, os EUA não distinguem entre o caráter multilateral da ONU e da OTAN, podendo aplicar a imprecisa definição etimológica de multilateralismo, que situa ambas no mesmo plano. Para outros Estados menores, que acusam a falta de aplicação razoável dos Princípios Gerais de Conduta, o conteúdo de multilateralismo naquelas mesmas organizações é menor. Tome-se o caso dos Estados-membros das Nações Unidas que raramente têm a oportunidade de ocupar assento no Conselho de Segurança. Para eles, a ONU é mais discriminatória do que na percepção dos EUA. No entanto, caso ocorra reforma que lhes atribua assento permanente no CSNU, sua apreciação será modificada.

Isso indica que a apreciação de um Estado sobre determinado esquema de cooperação não é dada objetivamente apenas pela aplicação, em maior ou menor grau, dos Princípios Gerais de Conduta, mas também por sua capacidade de beneficiar-se desses princípios, independentemente da situação dos demais Estados. Situações de migração de um Estado para o núcleo do processo decisório de um exercício de cooperação, em particular, alteram profundamente sua avaliação. Para ilustrar: quando fora do NSG, como se verá mais adiante, o Brasil criticava-lhe a falta de multilateralismo; uma vez membro, a questão não mais se pôs.

1.2.2. Plurilateralismo e bilateralismo

1.2.2.1. Limites do multilateralismo em questões de poder

No mundo de Estados soberanos, o processo multilateral nem sempre é exitoso e encontra limitações que devem ser compreendidas para além do

debate, simplificado, entre multilateralistas e unilateralistas. O que está em ação são forças de poder. Como observa Gelson Fonseca, "as oportunidades para cooperar podem ser frequentemente óbvias do ângulo da melhor racionalidade, mas nem sempre o são do ângulo do interesse político. Não é sempre que as Potências querem ceder e aceitar constrangimentos (...) a ONU é o que os Estados querem que ela seja: mas o que é mesmo que eles querem?"[60].

Lisa Martin identificou diferenças de condições na aplicabilidade do multilateralismo segundo o tipo de cooperação (ou área temática). Ela examinou dois grandes tipos: os que envolvem problemas de coordenação e os que envolvem problemas de colaboração – como os relativos às ADM.

Perante problemas derivados da falta de coordenação, os Estados cooperam para definir padrões comuns e, assim, estabelecer condições para seu convívio coordenado. Essa propensão à cooperação ocorre comumente nas áreas técnicas – como na definição de frequências para serviços de televisão, rádio ou comunicação aérea. A cooperação gera sinergias positivas para todos os participantes: todos se beneficiam igualmente da fixação de códigos de discagem internacional, por exemplo, e não existe risco da distribuição desigual de benefícios. Diante da reduzida desconfiança entre os Estados nessa modalidade de cooperação, todos estarão propensos a aceitar os Princípios Gerais de Conduta. Não estão naturalmente esses processos isentos das dificuldades do processo negociador. Uma vez alcançado um acordo, contudo, todas as partes se sentem igualmente beneficiadas e reconhecem ter, cada uma delas, interesse no cumprimento do convencionado. Porquanto é reduzida a desconfiança, não seriam, ademais, necessários mecanismos de monitoramento do comportamento das partes.

Nos problemas de colaboração, com os relativos ao desarmamento e à não proliferação, a propensão ao formato multilateral é afetada pela desconfiança mútua[61]. Neles, os Estados estão preocupados com questões como a repartição dos benefícios da cooperação e com discriminações mais ou menos explícitas entre eles. Aqui, a tentação de abandonar a cooperação coletiva e atender a seus interesses por meios próprios, quando essa

[60] Fonseca, 2008, p. 68.
[61] Martin, 2001, p. 44.

possibilidade existe, é maior do que nos problemas de coordenação. Esse aspecto é ilustrado na parábola de Rousseau[62]. A tentação de países mais poderosos de agir por conta própria ou no âmbito de um grupo restrito de Estados ocorre, em particular, nos momentos de incapacidade de articular uma cooperação multilateral que consiga inserir seus interesses no denominador comum dos interesses coletivos.

Ademais, segundo Martin, o multilateralismo não cumpriria, nos problemas de colaboração, funções necessariamente oportunas diante de dois problemas derivados dos Princípios Gerais de Conduta. O primeiro diz respeito à aplicação de sanções. Segundo ela,

> *Theoretical and experimental studies of repeated prisoner's dilemmas show the value of specific reciprocity, such as tit-for-tat and trigger strategies, for maintaining cooperation. Diffuse reciprocity, with its lack of direct retaliation for defections, is unlikely to maintain cooperation in demanding collaboration problems effectively. Under diffuse reciprocity, members rely on generalized norms of obligation to promote cooperation. However, if cheating is not punished, states will face short-term incentives to do so in spite of a longer-term sense of obligation*[63].

O segundo problema diz respeito aos Estados-carona ("free riders"): se todos Estados – inclusive aqueles que optaram por não participar da cooperação – devem poder beneficiar-se dela e ser tratados igualmente, a cooperação produzirá bens públicos onde, antes, havia bens privados. Quem não participa do processo se beneficia dele, sem oferecer contrapartidas. Assim, nos problemas de colaboração, o multilateralismo geraria incentivos para os Estados-carona[64].

Assim, para Martin, a cooperação articulada em termos multilaterais nos problemas de colaboração entra em conflito com a expectativa da eficácia, notadamente por parte das potências mais interessadas. Nesse sentido, estimula ações de degradação ou derrogação em graus variados do multilateralismo. Entre elas, estão sanções individualizadas, positivas ou

[62] Na parábola, cinco pessoas acordam caçar um veado e dividi-lo em cinco para saciar a fome individual de cada um. Pelo tamanho da presa, somente podem alcançar o objetivo conjuntamente. Na execução do plano, caso uma delas pudesse, por si só, encontrar uma lebre e saciar-se a fome sem a cooperação dos demais, deixaria as quatro outras pessoas desprovidas.
[63] Martin, 2001, p. 43.
[64] Idem, p. 44.

negativas, e imposição de constrangimentos aos Estados-carona. Martin observa que a previsão de sanções reúne grau suficiente de razoabilidade para não constituir grave derrogação do formato multilateral. No entanto, outras ações poderão ser percebidas como derrogações para além do tolerável sob o multilateralismo – como, dentro da ONU, as denegações de exportação de materiais sensíveis para determinado país, que será discriminado –, o que fará com que sejam articuladas fora do quadro multilateral por grupo restrito de Estados. Como observa Fonseca a respeito da ONU, "a competição de outros mecanismos é quase simultânea à criação das Nações Unidas, quando se estabelecem a OTAN e o Pacto de Varsóvia, ambos para sinalizar a desconfiança dos blocos em relação à segurança coletiva fornecida pela ONU"[65].

Importa observar que a propensão à derrogação dos Princípios Gerais de Conduta tende a ocorrer na fase da implementação. Segundo Martin, no estágio negociador, o multilateralismo oferece condições melhores do que os demais formatos para a obtenção de um acordo de maior alcance geográfico, na medida em que abre a participação a todos os Estados e os estimula a juntar-se à cooperação. Se existe interesse em que o acordo alcance o maior número de partes possível, ele deverá ser promovido por meio do multilateralismo, analisa Martin[66]. Isso não significa, contudo, que sua implementação seguirá suas qualidades multilaterais originais, como acima descrito. O que contará, em última instância, será aquilo que foi implementado e a forma como essa implementação ocorreu.

1.2.2.2. Distinção entre bilateralismo e plurilateralismo

A depender do grau das derrogações sofridas, o multilateralismo pode chegar ao ponto de ser descaracterizado e dar, assim, origem a formatos mais restritos. John Ruggie apresenta o conceito de bilateralismo[67], que se definiria em contraste com o multilateralismo. Sublinha que o bilateralismo

[65] Gelson, p. 33.

[66] Tome-se o exemplo da decisão brasileira de não subscrever o Código de Conduta contra Proliferação de Mísseis, tomada em 2002, baseada, entre outros aspectos, no fato de o Brasil ter ficado à margem das negociações, conduzidas entre europeus e norte-americanos, embora fosse membro do MTCR.

[67] O conceito de bilateralismo é aqui examinado no quadro da cooperação internacional envolvendo temas de interesse coletivo – como a questão das ADM – e não temas de interesses restritos a apenas dois Estados, como questões relativas à sua fronteira comum, em que a abordagem bilateral é natural.

não deve ser entendido de forma numérica, mas a partir das qualidades que a cooperação não explicita – como os Princípios Gerais de Conduta. Ele pode existir mesmo quando há várias partes – pois é a dimensão qualitativa que deve ser levada em conta. Assim, um grupo de Estados pode ser considerado bilateralista caso exista, por exemplo, posição privilegiada de um deles com relação aos demais.

Para ilustrar, Ruggie cita o regime comercial estabelecido pela Alemanha nazista a partir de 1934. Berlim teria logrado organizar um sistema comercial envolvendo vários outros países, mas a partir de uma teia de acordos bilaterais no centro da qual estava a Alemanha. O sistema, formalmente, organizava relações econômicas entre mais de duas partes, mas, em sua essência, situava a Alemanha em posição superior de organização e condução, ao dar-lhe a capacidade de definir as regras aplicadas a cada produto e a cada relação bilateral.

Ruggie não oferece, contudo, uma definição específica para situações em que os Princípios Gerais de Conduta se aplicam entre os participantes, mas não com relação a terceiros. Não propõe fórmula para distinguir, por exemplo, o sistema comercial nazista, que pôs Berlim em posição privilegiada com relação aos demais membros; uma aliança de defesa coletiva, que discrimina os não membros e entre eles identifica potenciais inimigos; e um sistema de segurança coletiva, que não discrimina nem membros nem não membros.

Como assinala Antonio Patriota, em referência a Henry Kissinger, a respeito das diferenças entre defesa coletiva e segurança coletiva:

> Os conceitos são diametralmente opostos. Alianças tradicionais estão dirigidas contra ameaças específicas e definem obrigações específicas na relação com grupos de países ligados por interesses nacionais partilhados ou preocupações comuns de segurança mútua. A segurança coletiva não define nenhuma ameaça em particular, não garante nenhum interesse nacional específico e não discrimina ninguém. As alianças sempre pressupõem um adversário potencial específico[68].

Assim, numa aliança como a OTAN, os Princípios Gerais de Conduta se aplicam na relação entre os membros – como na noção de que um ataque contra um será considerado um ataque contra todos, segundo o espírito do

[68] Apud Patriota, 1994.

Artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte –, mas não com relação aos não membros, entre os quais se situam potenciais adversários.

Seria necessário, portanto, distinguir duas situações dentro do conceito de bilateralismo de Ruggie. A primeira é aquela em que a cooperação aplica os Princípios Gerais de Conduta entre os participantes, mas não o faz com relação a terceiros – o que conduz à introdução do conceito de plurilateralismo. A segunda é aquela em que a cooperação não aplica esses Princípios nem com relação a terceiros, nem entre os membros – o que remete ao conceito de bilateralismo *strictu sensu*.

1.2.2.3. O conceito de fachada multilateral

A derrogação do multilateralismo em favor de formatos plurilaterais ou bilateralistas tem um custo político para seus promotores. Ao expressar, para além de sua dimensão utilitária, expectativa de cunho humanista e enraizado nas suas sociedades quanto à forma como deveriam organizar-se as relações internacionais, o multilateralismo não pode ser eliminado do campo retórico das grandes potências, nem estas poderiam admitir francamente que suas políticas se orientam por uma ótica puramente funcional, conquanto não a neguem[69]. Surge para elas, portanto, o problema de justificar as derrogações aos Princípios Gerais de Conduta, sem parecer negar o multilateralismo.

Martin se refere à possibilidade de as potências formarem grupos compostos por mais de dois Estados, de forma a montar uma fachada de multilateralismo: o apoio quantitativo de número razoável de Estados permitiria introduzir dúvidas sobre as qualidades mais ou menos multilaterais de determinada cooperação. A montagem dos "grupos de Estados avalistas" – notadamente quando envolve vários países de menor poder relativo, sem aparente interesse direto na matéria tratada, liderados por uma ou algumas potências – é qualificada por Martin como ação de suasão[70]. Pelo termo "suasão", entenda-se uma combinação de persuasão, dissuasão e pressão diplomática, por parte dos Estados de maior poder

[69] Os discursos norte-americanos a respeito das Nações Unidas confirmam esse postulado. Para Washington, "the UN is a tool of US Foreign Policy". Vide Holmes, Kim. "Why the United Nations Matters to U.S. Foreign Policy", dezembro de 2004. Disponível em www.state.gov/p/io/rls/rm/2004/39496.htm. Acessado em 20.1.2009.

[70] Martin, 2001, p. 56

relativo, com os EUA, sobre os de menor poder relativo, como as pequenas ilhas do Pacífico[71].

Martin observa que o Estado mais potente se preocupa em manter a fachada da abordagem multilateral, situando o problema a ser gerenciado não no nível de seu interesse privado, mas no de um pretenso interesse de toda a comunidade internacional. Os Estados menores, constrangidos pelos estímulos negativos e incitados pelos positivos, teriam iguais interesses em manter a aparência – notadamente perante seu público interno – de que estariam entabulando uma cooperação entre iguais[72]. Todos, assim, buscariam qualificar os grupos restritos de que fazem parte como multilaterais.

O exemplo estudado por Martin, que será analisado na próxima seção, é o processo de conformação do Comitê de Controle Multilateral de Exportações (COCOM), em 1947, por iniciativa dos EUA, de forma a evitar que as tecnologias sensíveis, basicamente norte-americanas, fossem transferidas a Moscou: Washington preocupou-se em revestir os controles de um lustre multilateral e impessoal, para mascarar medidas unilaterais contra a União Soviética.

1.2.3. Definições: multilateralismo, plurilateralismo e bilateralismo

Tendo em vista o que precede, para efeitos deste estudo, distinguir-se-ão três opções na relação de formatos passíveis de serem empregados na cooperação internacional perante o problema das ADM.

O multilateralismo é tipificado, a partir da ótica utilitária e não a principista – salvo quando expressamente indicado, pela existência dos Princípios Gerais de Conduta. Esses Princípios podem ter facetas variadas, como a não discriminação, a indivisibilidade e a reciprocidade difusa, indicadas por Ruggie, bem como a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, a igualdade de direitos e obrigações, a imparcialidade e a legitimidade, entre outros. Não necessariamente esses aspectos devem estar verificados plenamente, mas dentro da razoabilidade, no entendimento de que sua aplicação purista seria utópica e de difícil utilização na análise diplomática.

---

[71] No léxico de Direito Administrativo norte-americano, o termo suasão significa "an application of pressure, but not force, by an authority (such as the Federal Reserve Board) to get members to adhere to a policy". Vide www.investorwords.com/3119/moral_suasion.html (acessado em 25.05.2008).

[72] Martin, 2001, p. 56.

O plurilateralismo será compreendido como formato de cooperação em questão de interesse de mais de dois países, marcado por discriminação com relação aos não participantes, porém com observância dos Princípios Gerais de Conduta na relação entre os participantes.

O bilateralismo será compreendido como formato de cooperação em questão de interesse de mais de dois países, marcado tanto pela discriminação com relação aos não participantes quanto pela ausência dos Princípios Gerais de Conduta na relação entre os participantes, de forma a conferir a um Estado participante posição privilegiada para a promoção de seus interesses e preferências individuais.

Capítulo 2 – Tratamento do problema das armas de destruição em massa: perspectiva histórica

Iniciativas como a PSI não são isoladas, nem podem ser explicadas apenas no quadro das posições críticas dos EUA com relação ao multilateralismo durante o Governo de George W. Bush (2001-2009). Para além das preferências particulares desse Governo, a Iniciativa deve ser situada no contexto da evolução do tratamento internacional dos problemas criados pelas ADM, de forma que se ressaltem o que tem de continuidade e o que tem de novo. O objetivo deste Capítulo é retraçar essa evolução a partir de casos ilustrativos, sem pretender exaurir a parte histórica, frisando (i) a persistente busca, por iniciativa dos EUA, do fortalecimento do tratamento do problema da proliferação; e (ii) as oscilações quanto aos meios escolhidos, em linhas tanto multilaterais, como plurilaterais ou bilaterais, ou ainda unilaterais. Em particular, observa-se que, após o fim da Guerra Fria, o multilateralismo e a não proliferação são chamados a coabitar com o bilateralismo e a contraproliferação.

2.1. Até o fim da Guerra Fria

2.1.1. Primeiros ensaios de multilateralismo: de 1860 a 1945

Os primeiros ensaios de cooperação entre Estados para gerenciar os efeitos adversos dos avanços tecnológicos sobre suas relações de poder

militar relativo deram-se na esteira da Revolução Industrial. A segunda metade do século XIX marcou processo de aceleração das aplicações tecnológicas no campo militar. Em particular, a indústria química em países como a Alemanha e a França passou por uma revolução das técnicas, permitindo-lhes a obtenção de novos produtos, como gases venenosos. Essas transformações técnicas estimularam os primeiros ensaios de cooperação entre Estados para gerenciar os efeitos adversos sobre suas relações de poder.

Em 1868, foi adotada a Declaração de São Petersburgo, que estabeleceu, pela via de um compromisso político, a proibição do uso, apenas entre as partes signatárias (entre os quais o Brasil), das primeiras armas químicas[73]. Seis anos depois, em 1874, a Convenção de Bruxelas sobre as Leis e Costumes da Guerra deu caráter jurídico à Declaração e estabeleceu que:

> *Les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant aux choix des moyens de nuire à l'ennemi (...) d'après ce principe sont notamment interdits: (a) l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées ; (...); (d) l'emploi d'armes, de projectiles ou de matières propres à causer des maux superflus, ainsi que l'usage des projectiles prohibés par la déclaration de St-Pétersbourg de 1868*[74].

A Convenção aplica Princípios Gerais de Conduta, salvo no que diz respeito à discriminação contra Estados não partes. Pode, assim, sob as definições adotadas, ser considerada o primeiro instrumento multilateral em matéria do que, hoje, se conhece como ADM.

Em 1899, convocada no contexto de crescentes desconfianças quanto a movimentos de capacitação armamentista no plano europeu[75], a I Conferência de Paz da Haia lançou nova iniciativa para disciplinar as armas

[73] Nos termos da Declaração, "les Parties Contractantes s'engagent à renoncer mutuellement, en cas de guerre entre elles, à l'emploi par leurs troupes de terre ou de mer, de tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes qui serait ou explosible ou chargé de matières fulminantes ou inflammables" e "Les Parties Contractantes ou Accédantes se réservent de s'entendre ultérieurement toutes les fois qu'une proposition précise serait formulée en vue des perfectionnements à venir que la science pourrait apporter dans l'armement des troupes".

[74] O texto completo da Convenção está disponível em www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/135?OpenDocument.

[75] Segundo Josef Goldblat, a nota diplomática circulada pelo Ministro das Relações Exteriores russo declarava que a paz armada tornou-se um ônus para os povos da Europa porque forças intelectuais e físicas, tal como trabalho e capital, estão sendo desviadas em grande medida de suas aplicações naturais para fins improdutivos. Goldblat, p. 1994, p. 11.

tecnologicamente mais avançadas. Adotou a Convenção da Haia sobre o Uso de Armamento Moderno e a Condução de Hostilidades, que proibiu o lançamento, entre as partes, de projéteis e explosivos a partir de balões, inclusive com o objetivo de dispersar gases asfixiantes[76]. Nova Convenção, adotada pela II Conferência da Haia, de 1907, estendeu essa proibição aos novos participantes, inclusive o Brasil. O texto apresenta características multilaterais, mas prevê a discriminação com relação aos Estados não partes – ou seja, a possibilidade de emprego das armas químicas contra eles[77]. Embora contivesse algumas derrogações aos Princípios Gerais de Conduta, a Conferência ofereceu ao Brasil nova oportunidade de inclusão em círculos decisórios[78].

Não obstante a importância do inovador tratamento multilateral das questões relativas à paz, inclusive das armas químicas, representado pela Conferência da Haia, Jozef Goldblat considera modestos seus produtos[79]. De fato, as Convenções produzidas na Haia foram insuficientes para prevenir o uso massivo de armas químicas pela Alemanha durante a I Guerra Mundial, como forma de reverter, em seu favor, o impasse na guerra de trincheiras. Não muito longe da Haia, a cidade de Ypres, Bélgica atual, se tornaria palco da primeira grande demonstração do efeito destrutivo das tecnologias químicas empregadas em cenários bélicos: no primeiro dia de batalha, em 22 de abril de 1915, treze mil pessoas morreram, sendo que cinco mil teriam sucumbido nos primeiros dez minutos do ataque[80]. Até o final da guerra, cerca de um milhão e quatrocentas mil pessoas sofreram algum tipo de sequela grave, sendo que cerca de cem mil sob ataques químicos.

---

[76] O texto da Convenção está disponível em http://avalon.law.yale.edu/19th_century/hague994.asp.

[77] O texto da Convenção está disponível em http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague04.asp.

[78] A dimensão multilateral da Conferência da Haia, de 1907, e seu significado histórico para o Brasil são ressaltados pelo Ministro Celso Amorim nos seguintes termos: "a participação do Brasil na Conferência representava simbolicamente o ingresso do País na cena internacional. Era o primeiro evento verdadeiramente universal com a presença do Brasil. Até então, a experiência multilateral brasileira se restringia às conferências pan-americanas". Amorim, 2007, p. 2.

[79] Segundo o autor, pouquíssimos homens políticos estavam interessados em suspender a corrida armamentista. Uma resolução foi adotada declarando que restrições em despesas militares seriam muito desejáveis e expressou-se o desejo de examinar um futuro acordo para limitar as forças armadas e os orçamentos de guerra. Na prática, contudo, os gastos militares em praticamente todos os Estados continuaram a crescer. Goldblat, 1994, p. 11.

[80] Informação da Universidade de San Diego. Disponível em http://home.sandiego.edu/~hanley-08/Ypres.html. Acessado em 20.11.2009.

Em 1919, finda a I Guerra, o tratamento do problema das armas químicas se fez de formas complementares. Por um lado, o Tratado de Versalhes proibiu a Alemanha de pesquisar, desenvolver, estocar, importar e usar armas químicas, além de proibir a importação de todos os precursores, sem distinção quanto à possibilidade de uso dual, passíveis de servir para a obtenção dessas armas[81]. Essa proibição foi específica à Alemanha, assumindo o formato de imposição no quadro de sua derrota na guerra.

Por outro lado, novo ímpeto idealista marcou uma reedição do esforço de tratamento multilateral do problema das novas tecnologias bélicas. A Liga das Nações, criada, em 1919, para estabelecer a paz e a segurança, lançou o objetivo do desarmamento, em todas as categorias de armas, e encarregou seu Conselho Permanente de desenvolver um plano nesse sentido. Transferia-se da Haia para Genebra o lócus diplomático das negociações internacionais sobre a questão, as quais, ao se inserirem no mandato da Liga, ganham caráter permanente. Segundo o artigo 8º do Pacto da Liga:

> *The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations. The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments. Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.*

Assim, em 1925, a Liga organizou a Conferência de Genebra para a Supervisão do Tráfico Internacional de Armas, a primeira conferência multilateral dedicada aos armamentos. Entre outros temas, foi tratada, a pedido da França, o problema dos avanços tecnológicos em matéria de armas químicas e biológicas, tendo sido adotado o Protocolo de Genebra, ao Anexo IV da Convenção de 1907, sobre a Proibição do Uso de Gases Asfixiantes e Métodos de Guerra Bacteriológica, que entrou em vigor em 1928[82].

[81] Artigo 171 do Tratado de Versalhes, de 1919. Disponível em http://history.sandiego.edu/gen/text/versaillestreaty/ver159.html. Acessado em 20.11.2009.

[82] O texto do Protocolo de Genebra, além dos acordos das I e II Conferências da Haia, estão disponíveis em http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/lawwar.asp. Acessado em 01.01.2009.

Assinado por 30 Estados, inclusive o Brasil[83], o Protocolo reflete os Princípios Gerais de Conduta. Mantém, contudo, a discriminação contra não participantes, ao permitir que armas químicas sejam utilizadas contra eles. Diante da preocupação em discriminar os não participantes, o Protocolo não proibiu a produção, a pesquisa, o desenvolvimento, a aquisição e a estocagem de armas químicas pelos seus membros.

Em 1932, convocada pela Liga, a I Conferência Mundial de Desarmamento marcou novo grande exercício multilateral na matéria, no qual, contudo, se manifestou mais claramente a tensão entre os Estados mais poderosos e os demais. Compareceram a Genebra representantes diplomáticos de 60 Estados, que, de início, se comprometeram com moratória, de um ano, no aumento de seus arsenais. Entre os temas discutidos nos seus vários comitês, além do tratamento das armas convencionais, esteve proposta britânica de proibição abrangente das armas químicas e biológicas dos Estados que não as possuíssem. O texto negociado não previu, contudo, o desarmamento. Caso tivesse entrado em vigor, teria representado uma derrogação ao grau de multilateralismo aplicado no Protocolo de Genebra, ao introduzir, ademais da discriminação com relação aos não participantes, a discriminação entre os participantes. Assim, os Estados que já possuíam essas armas – como Reino Unido, EUA e Alemanha – poderiam mantê-las e usá-las contra não participantes; os demais, como o Brasil, não poderiam sequer detê-las[84]. O mesmo padrão de obrigações desiguais foi reproduzido no TNP, como se verá mais adiante.

Adicionalmente, a Conferência de 1932 negociou um mecanismo de investigação coletiva de suspeitas de violação – que pode ser considerado o primeiro antecedente dos atuais mecanismos de verificação coletiva (salvaguardas e inspeções). O texto em negociação previa a criação da Comissão Permanente de Desarmamento, com poderes para fazer a verificação *in situ* dos compromissos assumidos pelos Estados e remeter casos de violação para as providências do Conselho da Liga. Em 1936, contudo, depois de quatro anos de trabalho, a Alemanha anunciou sua saída da Conferência de Desarmamento e também da Liga das Nações. Diante do

[83] O processo de ratificação do Protocolo foi demorado, aguardando as condições propícias, como a *détente* durante a Guerra Fria, para ganhar *momentum.* Tal como a maioria dos signatários, o Brasil só veio a ratificar o Protocolo em agosto de 1970. Em maio de 2009, o Protocolo conta 133 Estados Partes.

[84] Goldblat, p. 14.

peso de Berlim no marco das preocupações dos demais membros, a Conferência decidiu suspender seus trabalhos *sine die*, os quais não mais foram retomados, frustrando-se, assim, as expectativas sobre a possibilidade de tratamento coletivo das questões relativas aos armamentos.

Os anos 1930 e 1940 marcaram a abertura de nova área de competição tecnológica com aplicações bélicas, com o início da era do átomo. Em particular, acirrada competição pela obtenção da primeira bomba atômica opôs Alemanha, Rússia e EUA[85]. Durante a II Guerra Mundial, os físicos e principais líderes tanto dos países do Eixo como dos Aliados estavam cientes da revolução na correlação de forças que beneficiaria aquele que fosse o primeiro a confeccionar a bomba nuclear[86]. Além da competição nos laboratórios, esses países mobilizaram seus respectivos setores de inteligência para obter informações que permitissem avançar o mais rápido possível nas pesquisas; e também de contrainteligência, para atrasar, inclusive por meio da força, o progresso dos demais. Em tempos de guerra, a diplomacia cedeu lugar aos setores de segurança e defesa no tratamento das questões relativas ao surgimento da bomba atômica.

Lançado em 1940 em reação às informações sobre as conquistas científicas dos alemães, o Projeto Manhattan, dos EUA, incluía uma seção encarregada de monitorar e dificultar os projetos de outros países na área. O foco principal era a Alemanha[87]. Com base em informações de inteligência repassadas por Washington, as Forças Armadas britânicas orientaram seus

[85] Como observa Mourão: "sabe-se que os soviéticos vinham trabalhando, desde 1939, no projeto que denominavam o problema do urânio. Antes do final da guerra, o grupo liderado pelo físico Igor Kurchatov, do qual fazia parte Yuli Khariton, reconhecido como o pai da bomba atômica soviética, já havia conseguido avanços consideráveis no campo da fissão nuclear. Documentos recentemente divulgados dão conta, no entanto, de que os cientistas russos receberam informações obtidas pelo serviço secreto sobre o Projeto Manhattan. Teriam recebido também, pelas mãos do espião Klaus Fuchs, diagramas e informações detalhadas sobre as bombas nucleares e de hidrogênio norte-americanas. Mourão, 2003, p. 14, nota de rodapé. Entre outras fontes, estão Holloway, David, "Soviet Scientists Speak Out", e Khariton, Yuli e Smirnov, Yuri, "The Khariton Version", na edição de maio de 1993 do *The Bulletin of the Atomic Scientist*.

[86] Gardner e Waller, 1994, p.8.

[87] Segundo a inteligência dos EUA, em meados dos anos 30, Adolf Hitler parecia ter os cientistas mais reputados; obtivera o controle da única mina de urânio na Europa (com a ocupação da Tchecoslováquia), do único cíclotron europeu (com a ocupação da França) e da única fonte comercial de água pesada (com a ocupação da Noruega). Em 1938, o cientista alemão Otto Hahn realizou pela primeira vez a desintegração dos átomos de urânio por meio de nêutrons. Larsen, 1997, p. 32.

ataques contra alvos específicos do programa nuclear alemão[88]. Igualmente, conquanto seus programas na área não tivessem alcançado um nível de desenvolvimento ameaçador, o Japão foi objeto de medidas destinadas a impedir que obtivesse a arma nuclear[89]. A título de precaução com relação a possíveis avanços do programa nuclear japonês, em 13 de abril de 1945, os EUA bombardearam o único cíclotron japonês.

Três meses mais tarde, em 16 de julho de 1945, os EUA testaram exitosamente a primeira arma nuclear, no deserto do Novo México, tornando-se os vencedores da competição pela aplicação bélica da energia atômica. Sua conquista alterou radicalmente as relações de poder e permitiu-lhes precipitar a capitulação do Japão a partir dos ataques nucleares às cidades de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, e manter-se, até 1949, como a única potência nuclear do mundo.

Tão logo encerrada a Guerra, a diplomacia norte-americana, com decisivo apoio britânico e francês, buscou estabelecer especificamente para os países derrotados proibições no campo das ADM. Em 1947, foram celebrados os Tratados de Paz com Bulgária, Finlândia, Itália, Romênia – proibindo-lhes a posse, construção ou teste de armas nucleares. Em 1955, foi assinado o Tratado com a Áustria, à qual, ademais das armas nucleares, também se proibiu qualquer atividade com armas químicas e biológicas. No mesmo ano, a Alemanha Ocidental foi admitida ao Tratado de Bruxelas de Segurança

[88] O Reino Unido focou, em particular, a neutralização da instalação de produção de água pesada Norsk-Hydro, em Vemork, na Noruega. Em 1942, Londres ordenou a infiltração de paraquedistas na instalação, com vistas a sua destruição, mas a missão não obteve êxito. Em 1943, seis sabotadores noruegueses, a serviço dos britânicos, dinamitaram a instalação, paralisando-a por dois meses. Ao observar a reconstrução das partes afetadas, a Royal Air Force e a Força Aérea dos EUA conduziram operação conjunta na qual despejaram cerca de 400 bombas na instalação – que, contudo, sofreu apenas danos menores. O resultado do processo foi considerado contraproducente, ao dar ciência aos alemães da necessidade de deslocarem a instalação para área sigilosa. Berlim ordenou a transferência de toda água pesada para o território alemão. As informações sobre o momento e a rota a serem utilizados foram obtidas pelo MI6. Sabotadores noruegueses interceptaram a embarcação alemã e a afundaram: a perda da água pesada causou dano decisivo ao programa alemão. Larsen, 2007.

[89] Em 1940, o Exército japonês lançou amplo programa de pesquisa nuclear em Tóquio e em Quioto. Em 1942, dois projetos paralelos foram iniciados no Instituto de Pesquisa Tecnológica da Marinha. As perspectivas preliminares, contudo, foram pouco auspiciosas, já que uma bomba requereria centenas de toneladas de urânio e a separação do urânio U235 absorveria 10% de toda a capacidade elétrica anual do Japão. Ou seja, ela seria factível, mas dificilmente seria obtida no contexto das hostilidades da II Guerra. A única conquista concreta do Japão no período foi um cíclotron, que padeceu por falta de recursos e dificuldades constantes no plano técnico. Larsen, 2007.

Coletiva, de 1948, assumindo o compromisso de renunciar ao desenvolvimento, posse e teste de armas nucleares, químicas, biológicas, bem como de mísseis de longo alcance e mísseis guiados[90]. No caso do Japão, a Comissão do Extremo Oriente, composta por representantes dos inimigos do país na II Guerra, não estabeleceu proibição específica em matéria nuclear, química ou biológica, a qual viria por meio da nova Constituição imposta ao país. Tal com o Tratado de Versalhes, esses textos estão longe de incorporar os Princípios Gerais de Conduta, refletem as linhas bilateralistas – a prevalência do vencedor sobre o vencido – e se dão da maneira impositiva que caracteriza os armistícios.

2.1.2. Início da era nuclear e a política monopolística dos EUA: de 1945 a 1949

Em 1945, o problema não resolvido para os EUA era o crescimento do poder da União Soviética e, em particular, o avanço de suas pesquisas nucleares. Em tempos de paz, a Casa Branca entendia não haver margem para uso da força contra o programa nuclear soviético, tal como ocorrera contra a Alemanha e o Japão durante a II Guerra. Segundo Scott Silverstone, pesquisador militar norte-americano, a hesitação em agir militarmente estava ligada à percepção de que a URSS, conquanto não pudesse responder na mesma moeda a um ataque nuclear, estava em posição de prejudicar gravemente não apenas a construção do mundo pós-guerra, mas também a paz na Europa, cujo Leste já estava sob sua ocupação ou influência, e reabrir um conflito armado[91].

No Pentágono, contudo, iniciou-se intenso debate a respeito do chamado dilema da guerra preventiva: agir militarmente para neutralizar a ameaça crescente, correndo o risco de fracasso da operação, ou apostar em meios não militares, sob o risco de permitir a ascensão definitiva em poder do adversário[92]. Por um lado, o General Leslie Groves, que dirigira o Projeto Manhattan, advogou em favor do uso da força para manter o monopólio nuclear dos EUA[93]. Dentro das correntes históricas do Pentágono, Groves

[90] Goldblat, p. 20.
[91] Silverstone, p. 5.
[92] Larsen, 2007, p. 21.
[93] "If we were ruthlessly realistic we would not permit any foreign Power with which we are not firmly allied, and in which we do not have absolute confidence to make or possess atomic weapons. If such a country started to make atomic weapons we would destroy its capacity to make before it had progressed far enough to threaten us". Apud Trachtenberg, p. 5.

é, hoje, considerado defensor da "prevenção absoluta" da emergência de qualquer outra potência nuclear – um mentor do pensamento de que os fins (o monopólio nuclear dos EUA) justificam os meios (a guerra). Por outro lado, o Secretário de Guerra, Henry Stimson, desenvolveu análise baseada no entendimento de que os segredos da bomba atômica eram científicos, por natureza, e que dificilmente os EUA conseguiriam monopolizá-los *ad infinitum*.

Dividido entre as duas opiniões, o Presidente Harry Truman constituiu comitê de especialistas para formular as primeiras reflexões sobre os interesses e a política dos EUA perante as armas nucleares[94]. Contrariando as posições de Groves, o Relatório Acheson-Lilienthal avaliou que a guerra preventiva seria inaceitável diante dos valores da sociedade norte-americana e dos riscos de iniciar novo confronto internacional – lançando, segundo Silverstone, um "anti preventive war *ethos*"[95]. Recomendou, no lugar da força militar, uma abordagem diplomática e multilateral – que seria capaz de envolver o maior número de Estados no exercício de pressionar Moscou a abdicar da obtenção de armamento nuclear, sob a justificativa do interesse (coletivo) de promover a paz, e garantir a manutenção de um diferencial de poder pelos EUA. Propôs que as atividades nacionais envolvendo material físsil fossem retiradas da alçada interna dos Estados e confiadas a uma organização internacional – sobre a qual os EUA deveriam exercer influência. Em compensação, avaliou que, para articular um acordo internacional, os EUA deveriam sinalizar disposição para abdicar de seu monopólio nuclear. Deixou, contudo, a data a ser definida num momento futuro[96].

A partir de 1946, os EUA destacam-se como os principais promotores do tratamento multilateral dos temas relativos às armas nucleares e colocam a ONU em posição central na questão. A Carta de São Francisco, adotada em 26 de junho de 1945, pouco antes de o mundo conhecer a bomba nuclear, não se refere a ela e tampouco às armas químicas e biológicas. Seus Artigos 11 e 26 atribuem à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) a responsabilidade de formular princípios para a regulação da questão armamentista – sem, portanto, enfatizar as ADM – e ao CSNU o planejamento de uma disciplina internacional na matéria.

[94] O Comitê foi integrado por Dean Acheson, que se tornaria Secretário de Estado, e David Lilienthal, diretor da Tennessee Valley Authority, além de J. Robert Oppenheimer, cientista-chefe do projeto Manhattan, e do General Leslie Groves.

[95] Silverstone, p. 3.

[96] Departamento de Estado dos EUA, "The Acheson-Lilienthal & Baruch Plans", 1946. Disponível em http: //www.state.gov/r/pa/ho/time/cwr/88100.htm. Acessado em 1.1.2009.

A inserção da questão nuclear na agenda da ONU ocorreu, contudo, já no primeiro ato da primeira sessão da AGNU. Em 24 de janeiro de 1946, na sede provisória em Londres, a Assembleia Geral adotou a Resolução 1 (I), que lançou o objetivo da eliminação das armas atômicas e todas as outras armas adaptáveis para a destruição em massa e criou a Comissão de Energia Atômica, com mandato para formular recomendações naquele sentido[97].

A Resolução 1 (I) apresenta características multilaterais, mas encerra algumas derrogações aos Princípios Gerais de Conduta. Por um lado, a dimensão multilateral expressa-se na articulação de elementos que, sob o TNP, em 1968, conformariam a "barganha básica" e atendem às expectativas das várias partes. O mandato da Comissão incluía a formulação de propostas sobre usos pacíficos da energia nuclear, supervisão internacional dessas atividades e desarmamento:

> *(a) for extending between all nations the exchange of scientific information for peaceful ends; (b) for control of atomic energy to the extent necessary to ensure its use only for peaceful purposes; (c) for the elimination from national armaments of atomic weapons and of all major weapons adaptable to mass destruction; (d) for effective safeguards by way of inspections and other means to protect compliant States against the hazards of violations and evasions*[98].

Por outro lado, a resolução trazia a seguinte disposição, que introduziu a desigualdade na ordem dos objetivos a serem buscados: "the work of the Commission shall proceed in separate stages, the successful completion of each of which will develop the necessary confidence of the world before the next stage undertaken"[99]. Como observa Goldblat, o controle da não disseminação deveria vir primeiro; o desarmamento viria depois[100]. Ademais, a Comissão tinha composição restrita aos membros do CSNU, mais o Canadá, devendo submeter suas recomendações à aprovação do órgão. Ao espelhar o CSNU (salvo no caso do Canadá) e a ele estar subordinada, a Comissão pode ser analisada como foro de composição restrita, cujo núcleo são as grandes potências, porém sob o aval de todos os 51 membros da organização[101]. Para o Brasil, o caráter restrito da Comissão não constituía

[97] Resolução 1 da I AGNU, 24.1.1946, parágrafo 5º. Disponível em www.icanw.org/1946.
[98] Idem.
[99] Idem.
[100] Golblat, p. 31.
[101] A Resolução 1 (I) da AGNU foi aprovada de forma unânime.

razão de preocupação, uma vez que, eleito membro não permanente do CSNU para o biênio 1946-1947, o País tinha assegurada sua participação nas negociações[102].

Em junho de 1946, na sessão inaugural da Comissão, o delegado dos EUA, Bernard Baruch, apresentou proposta que seria conhecida como o Plano Baruch. Segundo ela, o desarmamento e a não disseminação de armas nucleares seriam buscados por meio de uma Autoridade Internacional do Desenvolvimento da Energia Atômica[103]. Diferentemente da proposta do Relatório Acheson-Lilienthal e refletindo a opinião do Secretário de Estado Byrnes sobre a importância do monopólio nuclear dos EUA, Baruch frisou a necessidade de sanções imediatas para casos de violações, a cargo do CSNU, e propôs que os membros permanentes – leia-se, a URSS – abdicassem do uso do veto na apreciação desses casos. Segundo ele, o adequado funcionamento da Autoridade Internacional abriria, posteriormente, caminho para a confiança mútua e o desarmamento nuclear dos EUA. Na retórica de Baruch, nota-se esforço de associar o interesse nacional (impedir o surgimento novos Estados nuclearmente armados) com o interesse coletivo (a paz mundial)[104].

A URSS rejeitou o Plano Baruch, considerando-o uma interferência em seus assuntos internos e sua soberania, e reprovou a relativização do poder de veto no CSNU. Segundo Goldblat, Moscou desconfiava de que sua renúncia à arma nuclear não seria acompanhada do desarmamento nuclear

[102] O Almirante Álvaro Alberto, da Marinha do Brasil, chefiou a delegação brasileira na Comissão de Energia Atômica. Essa participação teve particular impacto em sua defesa, após seu retorno ao Brasil, do desenvolvimento de um programa nuclear para o Brasil. Para aprofundar o tema, vide Soares de Lima.

[103] Baruch propôs o seguinte mandato para a Autoridade: (i) controle de todas as atividades necessárias à fabricação de explosivos, em qualquer país, inclusive a extração das matérias-primas (urânio, tório); (ii) cessão e aplicação de salvaguardas desse material para atividades nucleares com fins pacíficos dos Estados, sujeitas ao licenciamento da Autoridade, em todos os Estados; (iii) exclusividade na pesquisa sobre explosivos nucleares, inclusive a produção de material físsil. Vide Discurso dos EUA na sessão inaugural da Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, 14.6.1946. Disponível em www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml.

[104] "We represent not only our governments but, in a larger way, we represent the peoples of the world. We must remember that the peoples do not belong to the governments but that the governments belong to the peoples. We must answer their demands; we must answer the world's longing for peace and security". Discurso do Representante Permanente dos EUA, Bernard Baruch, na sessão inaugural da Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, 14.6.1946. Vide nota supra.

dos EUA. Em reação, submeteu proposta alternativa, de fundo idealista, conhecida como o Plano Gromyko: a proibição total e imediata do uso e da fabricação de armas nucleares, além da destruição dos arsenais existentes. Enquanto o Plano Baruch condicionava o desarmamento à não disseminação, em favor dos interesses dos EUA, o Plano Gromyko a condicionava ao desarmamento, em favor dos interesses da URSS. Uma segunda diferença diz respeito ao grau de multilateralismo propugnado: ao passo que o Plano Baruch previa sua aprovação pelo CSNU, criando obrigações para todos os membros da ONU, o Plano Gromyko propunha a negociação de uma Convenção, cuja entrada em vigor dependeria do consentimento de um número mínimo de Estados e não de uma decisão do CSNU.

Com o intuito de contornar, em vão, a recalcitrância soviética na Comissão, os EUA submeteram o Plano Baruch à AGNU em 1948. Não obstante sua aprovação por grande maioria, a oposição soviética retirou do texto todas as condições para sua implementação[105]. A URSS retirou-se da Comissão de Energia Atômica em 1950, levando a um impasse no tratamento multilateral da questão das armas nucleares. Em 1951, a Comissão foi formalmente dissolvida. Esses desenvolvimentos demonstraram, pela primeira vez, os limites do tratamento multilateral do tema do controle das ADM – a disputa pelo diferencial de poder entre EUA e URSS –, não obstante a percepção da existência de um interesse coletivo (a paz). As Nações Unidas tornaram-se, assim, o foro para as discussões das questões nucleares, mas é em seu bojo que se manifestava mais claramente o conflito de interesses entre os EUA e a URSS.

Os EUA passaram, então, a buscar outros formatos para promover seu interesse de que a URSS não obtivesse a arma nuclear. Já em 1947, quando o impasse na Comissão de Energia Atômica parecia cristalizar-se, lançaram o Comitê de Controle Multilateral de Exportações (COCOM). Apesar de trazer o qualificativo multilateral em seu nome, tratou-se de um foro restrito e discriminatório, criado à margem das Nações Unidas, destinado a restringir ao máximo o acesso soviético a tecnologias nucleares passíveis de lhe permitirem obter a arma nuclear. Segundo a ficha que apresenta Santiago Mourão sobre o COCOM:

> *a) integrantes: países que percebem haver ameaças a seu território e forma de vida por parte dos países que praticam o socialismo de Estado; b) países alvo:*

[105] Goldblat, p. 32.

União Soviética e seus aliados; e c) procedimento: forte presunção de denegação[106].

Em análise sobre o COCOM, Lisa Martin sublinha sua essência unilateral sob a fachada do multilateralismo[107]. Washington estava ciente de que os países europeus, abalados pela II Guerra, não realizavam exportações que pudessem, nem em qualidade, nem em quantidade, contribuir para auxiliar a URSS a desenvolver seu programa nuclear; no entanto, insistiu em que integrassem o COCOM, de forma a evitar que o grupo fosse percebido, como o era, como uma iniciativa unilateral. Segundo Martin, ao estabelecer vinculações entre a ajuda oferecida no âmbito do Plano Marshall e a participação europeia no COCOM, os EUA teriam logrado inserir dezesseis Estados nesse Comitê, além deles próprios[108].

2.1.3. A não disseminação de armas nucleares: desde 1956

Nos anos 50, a preocupação em Washington já não era concentrada especificamente na URSS, mas em todos aqueles países capazes de exportar tecnologias sensíveis que pudessem alterar o quadro estratégico mundial. A União Soviética já havia obtido sua arma atômica em 1949, quebrando o monopólio nuclear norte-americano, e outros países a seguiriam: em 1952, o Reino Unido realizou seu teste nuclear; havia sinais de avanços nos programas da França – que obteve sua *force de frappe* em 1960 – e da China, que a obteve em 1964. Como observa Maria Regina Soares de Lima, cada nova nuclearização inseria novo supridor no mercado internacional de tecnologias nucleares, aumentando a oferta de bens passíveis de serem utilizados por candidatos ao clube nuclear. As preocupações estratégicas – impedir o surgimento de novas potências nucleares – eram pressionadas pelos interesses econômicos – exportar tecnologias de elevado valor agregado. A partir dos anos 50, os EUA passaram a preocupar-se com as exportações de materiais sensíveis por Londres, seu aliado, até mais do que com as da URSS, porquanto os britânicos se guiavam por critérios de controle de exportação mais fluidos do que os de Moscou. No entanto, reconheceram que dificilmente poderiam

[106] Mourão, 2004, Cap. II, nota nº 142.
[107] Martin, 2001, p. 51.
[108] Alemanha Ocidental, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Turquia e Reino Unido.

pretender impedir a disseminação dessas tecnologias, porque tanto sua oferta quanto sua demanda pareciam crescer inexoravelmente[109]. Para conciliar os interesses econômicos e estratégicos, os EUA passaram a promover a inserção do maior número de Estados, tanto exportadores quanto importadores de materiais sensíveis, sob um mesmo conjunto de normas e regras para impedir a disseminação de armas nucleares. Para isso, voltaram a favorecer a abordagem multilateral.

Em dezembro de 1953, o Presidente Dwight Eisenhower compareceu à AGNU para apresentar o programa Átomos pela Paz, que reforçou a vinculação[110] entre a oferta de cooperação internacional para fins pacíficos em matéria nuclear e a aceitação de salvaguardas sobre as transferências de materiais sensíveis:

> *The United States knows that peaceful power from atomic energy is no dream of the future. That capability, already proved, is here—now—today. Who can doubt, if the entire body of the world's scientists and engineers had adequate amounts of fissionable material with which to test and develop their ideas, that this capability would rapidly be transformed into universal, efficient, and economic usage?*[111].

A ênfase do Plano Baruch em um pretenso interesse coletivo de criação da paz por meio da não disseminação foi, assim, substituída, por uma barganha negociadora mais explícita no quadro multilateral, envolvendo não disseminação em troca de cooperação para usos pacíficos da energia nuclear. Ademais, em comparação com as notas supranacionais do Plano Baruch, o programa Átomos para a Paz foi elaborado de forma menos ambiciosa e mais realista[112]. Limitou as salvaguardas às transações de transferência de

---

[109] Para um exame mais pormenorizado do tema, vide Soares de Lima, pp. 76-85.

[110] Essa vinculação já estava presente na Resolução 1 (I) da AGNU. No entanto, limitava a oferta de cooperação a "informações básicas" sobre energia nuclear.

[111] Intervenção do Presidente dos EUA na AGNU, 8 de dezembro de 1953. Disponível em http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/Atomsforpeace.shtml.

[112] Em vez do controle supranacional sobre os estoques de material físsil, o programa Átomos para a Paz propunha um mecanismo de "contribuições de material" à futura organização, em pequenas quantidades, para ser usado nos programas de cooperação internacional – o que foi incorporado no Estatuto da AIEA, artigos III, A, 1 e 2. No entanto, sua implementação não avançou, diante tanto da reticência das potências nucleares em confiar à AIEA o controle de estoques de urânio enriquecido e de plutônio, quanto das reservas dos beneficiários em aceitar "condicionalidades externas" sobre seus programas pacíficos (geração de energia, pesquisa, etc.).

um Estado para outro. Não tratou de disciplinar as atividades internas dos Estados na pesquisa nuclear, inclusive nos planos do enriquecimento de urânio ou do processamento de plutônio, possivelmente por antever as resistências políticas que tais propostas enfrentariam. Para estimular as negociações, a Casa Branca encaminhou ao Congresso projeto de nova Lei de Energia Nuclear, que foi aprovada em 1954 e abriu caminho para acordos de cooperação nuclear condicionados a controles estritos, em particular garantias de que não haveria desvio para usos militares, a partir da possibilidade de inspeções no território do beneficiário da cooperação[113]. Na AGNU, os EUA sublinharam a importância da abordagem multilateral e da mais ampla participação: "in a world divided, such as our today, salvation cannot be attained by one dramatic act"[114].

No entanto, as consultas iniciadas por Washington, a partir de janeiro 1954, para negociar o futuro Estatuto da AIEA se fizeram de forma restrita – junto a URSS, por um lado, e a um grupo de oito países, selecionados com base em sua condição tecnológica em matéria nuclear, como Reino Unido e França, ou sua capacidade de fornecer urânio, como África do Sul, Austrália, Bélgica, Canadá e Portugal. Essas conversas resultaram na isenção de EUA, URSS e Reino Unido – já dotados de arma nuclear – com relação às salvaguardas, uma vez que essas seriam exigidas apenas dos Estados que ainda não tivessem obtido esse armamento e cujos programas recebessem assistência externa. Ademais, apesar da insistência inicial da URSS, acordou-se que o futuro Estatuto da AIEA não contemplaria dispositivos de desarmamento nuclear. A posição distinta das potências nucleares perante o resto dos Estados somente pôde ser obtida à luz do caráter restritivo da fase inicial das negociações.

O Estatuto da AIEA, aprovado em 1956, inaugurou nova fase do tratamento do problema das armas nucleares, com a introdução, no plano multilateral, das salvaguardas sobre as transferências de material nuclear e da cooperação internacional para fins pacíficos, sem, contudo, prever o desarmamento[115]. No entanto, os limites do multilateralismo se expressam,

[113] Entre 1955 e 1958, os EUA celebraram acordos com 43 países. O conteúdo desses acordos é variado, mas basicamente envolvia intercâmbio de tecnologia básica e de pessoal técnico, além de transferência de reatores de pesquisa, entre outros.

[114] Intervenção do Presidente dos EUA na AGNU, 8 de dezembro de 1953. Disponível em http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/Atomsforpeace.shtml.

[115] Zaluar, p. 38.

para além das posições privilegiadas de Washington, Moscou e Londres, na desigualdade relativa entre os dois elementos da barganha: enquanto as salvaguardas são obrigatórias para os membros da Agência, a cooperação para fins pacíficos permanece no plano das possibilidades. Nos termos do Estatuto da AIEA, os Estados não têm o direito de receber assistência ou tecnologia nuclear, mas apenas de solicitá-la, o que poderá, ou não, ser oferecido[116]. Na realidade, não poderia ser diferente, uma vez que o objetivo político de Washington era, com as salvaguardas, desestimular os Estados a adquirir capacidades passíveis de levá-los a fabricar armas nucleares[117].

2.1.4. A não proliferação: desde 1967

A criação da AIEA não bastou para atender às preocupações dos EUA com relação à China, que, segundo a CIA, poderia obter a bomba atômica entre 1963 e 1965. As forças militares norte-americanas iniciaram estudos sobre o uso da força, em maior ou menor grau, contra a China[118]. Elas dispunham de imagens de satélites sobre o programa chinês, mas havia fortes deficiências nas informações de inteligência sobre o tema. Por iniciativa do Pentágono, foram feitas sondagens diplomáticas junto à União Soviética sobre possível ação conjunta para prevenir a obtenção de armas nucleares por Pequim. A firme resposta contrária desencorajou os planos militares, fortalecendo as vozes, no Departamento de Estado (DoS), segundo as quais os EUA poderiam conviver com uma China nuclear: relatório do DoS, de 1963, questionou a análise do Pentágono de que a bomba chinesa teria um "unbearable impact" sobre a segurança dos EUA, e defendeu que o país poderia dissuadir agressões em razão da superioridade de suas forças nucleares (em termos numéricos) e de suas forças convencionais (em termos qualitativos)"[119]. Nessas condições, os planos de uso da força contra o programa nuclear chinês não

[116] Zaluar observa o uso sistemático do verbo "pode" ("may") no artigo XI do Estatuto da AIEA, em oposição a "deve" ("must").

[117] Foge ao escopo do presente estudo aprofundar os limites na implementação do Artigo XI da AIEA, mas bastará aqui observar que existem, na prática, áreas proibidas de cooperação – como na tecnologia de enriquecimento de urânio.

[118] Burr e Richelson, pp. 54-99. Os autores baseiam sua pesquisa em documentos recém-desclassificados e entrevistas.

[119] Idem.

encontraram condições para serem executados. Em 1964, a China realizou seu primeiro teste nuclear.

A conjuntura geral dos anos 1960 estava marcada por previsões de aumento rápido do número de Estados possuidores de armas nucleares. As salvaguardas da AIEA reconhecidamente não foram suficientes para prevenir a obtenção da arma atômica pela França, em 1960, ou pela China, em 1964. Para os EUA, a capacidade francesa de obter a bomba atômica, apesar de sua explícita oposição, poderia servir de incentivo para que a Alemanha Ocidental considerasse, secretamente, seguir o mesmo caminho[120]. As mesmas preocupações se estenderam à Ásia, onde Tóquio poderia sentir-se na contingência de não aceitar a posição de desvantagem diante da nuclearização da China. Ademais, Índia e Israel emitiam sinais de interesse em avançar nas pesquisas nucleares. Países como Austrália, Suécia e Suíça debatiam abertamente as vantagens e desvantagens de obter armas nucleares. Ficava comprovado pragmaticamente que a cada novo membro do clube nuclear, surgia também um ou mais candidatos a integrá-lo.

Esse quadro reforçou as coincidências de preocupações entre os EUA e a URSS, em particular no tocante à possível obtenção de armas nucleares pela Alemanha Ocidental[121]. Com esse inusitado interesse comum das superpotências coincidia também aquele de um número elevado de Estados que não tinham condições técnicas que lhes permitissem dotar-se de arma nuclear e concentravam, assim, esforços em evitar que outros Estados o fizessem. Em outubro de 1959, a Irlanda apresentou projeto de resolução na AGNU, intitulado Prevenção da Disseminação Mais Ampla de Armas Nucleares, que instava os Estados a concluir acordo pelo qual os que possuíssem armas nucleares se abstivessem de transferir seu controle ou conhecimento a respeito para os Estados que não as possuíssem; e estes últimos se comprometessem a não fabricar ou adquirir essas armas[122].

De março a setembro de 1961, os EUA e a URSS conduziram consultas bilaterais sobre a questão das armas nucleares, das quais emanaram as

[120] Benjebbar, p. 48. Em sua investigação do programa secreto francês, o autor comprovou ter Paris recebido de Londres ofertas de transferência de todo o conhecimento para a obtenção da bomba nuclear, em troca da concordância com a admissão britânica na Comunidade Econômica Europeia.

[121] Zaluar, p. 45.

[122] Resolução 1665 da XIV sessão da AGNU (1959).

primeiras ideias que constituiriam os principais dispositivos do futuro TNP[123]. Em particular, a observação de que, ao limitar-se a vincular o recebimento de cooperação na área nuclear à aplicação de salvaguardas, o Estatuto da AIEA deixava sem disciplina os esforços endógenos de capacitação nuclear dos Estados. Nesse sentido, em 1961, propuseram às Nações Unidas consolidar o compromisso jurídico de que os Estados que possuíssem armas nucleares não dariam seu controle a qualquer outro Estado que não as possuíssem, bem como informação necessária à sua manufatura; e os Estados que não possuíssem não deveriam procurar fabricá-las, obter o controle de armas nucleares de outros Estados ou obter informações ou materiais para sua manufatura[124].

O proposto fortalecimento das normas e controles relativos à obtenção de armas nucleares representou uma evolução conceitual no tratamento da questão, que se expressou pelos novos termos "proliferação" e "não proliferação". Em 1964, mais preocupada com o aperfeiçoamento qualitativo das armas nucleares, como as dos EUA e da URSS, a Delegação da Índia introduziu o termo proliferação nos debates da ONU. Até então, como recorda Carlos Duarte, a expressão corrente era disseminação, que foi contestada por Nova Délhi por não tratar do problema da produção adicional de armas nucleares pelos países que já as possuíam. A aceitação geral da nova expressão, contudo, não se fez exclusivamente em torno das preocupações indianas (a proliferação vertical), mas sobretudo em torno da ideia de que programas nacionais, *per se*, poderiam levar ao surgimento de novos Estados possuidores (a proliferação horizontal)[125].

---

[123] A coincidência de interesses entre Washington e Moscou não significa que não houve intensa e difícil negociação bilateral, até que alcançassem uma abordagem comum. No centro das divergências, estavam seus interesses conflitantes de segurança na Europa: Moscou insistia em obter a proibição de que o acesso a armas nucleares ocorresse no seio de alianças militares; basicamente, temia os planos de criação de uma Força Multilateral Nuclear da OTAN, que daria à Alemanha Ocidental possível controle sobre armas nucleares. Diante do impasse bilateral, os EUA apresentaram no ENDC projeto de Tratado que mantinha em aberto a possibilidade de Bonn deter controle operacional sobre forças nucleares da OTAN. A iniciativa se frustrou, diante do veto da URSS no Comitê e da incômoda denúncia de que a OTAN pretendia ter uma "dimensão de disseminação" de armas nucleares. A reação de Washington foi de negar essa possibilidade e de, na prática, colocar de lado suas pretensões quanto à Força nuclear da Aliança Atlântica. Vide Soares de Lima.

[124] Documento A/ 4891, de 25 de setembro de 1961, item C, alínea 5 (e), p. 5, submetido pelos EUA à XVI Assembleia Geral das Nações Unidas.

[125] Duarte, Carlos, p. 32.

Em 1965, a XX Assembleia Geral emitiu resolução pela qual registrou os parâmetros a serem observados na negociação do futuro TNP: em particular, a resolução 2028 estabeleceu equilíbrio entre as obrigações de desarmamento, não proliferação e cooperação internacional para fins pacíficos – elementos da chamada barganha básica do Tratado. Em 1967, Moscou e Washington fecharam acordo em torno dos elementos que seriam o cerne do TNP. O texto estabeleceu: proibição de transferência de armas nucleares, ou assistência de qualquer gênero para sua obtenção; proibição de obtenção, por qualquer meio, de armas nucleares por parte dos Estados não nuclearmente armados; e obrigação, por parte destes últimos, de sujeitar todas suas atividades nucleares a salvaguardas abrangentes da AIEA – ou seja, também sobre atividades endógenas dos Estados. Em agosto de 1967, os EUA e a URSS apresentaram versões separadas, porém idênticas, de projeto de tratado ao ENDC.

Pode-se dizer que a negociação do TNP ocorreu, assim, em dois níveis concorrentes – um multilateral e outro bilateral, entre EUA e URSS. Competiram entre si fatores como, por um lado, a visão de um mundo de Estados iguais, no longo prazo, no tocante à posse de armas nucleares e a expectativa de maior cooperação internacional para os usos pacíficos da energia nuclear; e, por outro, a preocupação das potências em manter seu oligopólio nuclear e seu diferencial de poder. A abertura do texto no Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento (ENDC), em janeiro de 1968, foi um passo imprescindível diante do interesse de seus promotores de que o tratado fosse minimamente aceitável para os Estados não nuclearmente armados e para sua aprovação pela AGNU[126]. Não se poderia sequer caracterizar como negociação as discussões sobre o TNP a partir de 1967. As possibilidades dessa negociação de aparência multilateral foram condicionadas e limitadas pela postura pouco permeável dos EUA e da URSS em acomodar modificações a seu projeto comum. Em diversos dispositivos do TNP, a realidade de poder e os entendimentos bilaterais entre Moscou e Washington levaram à derrogação do multilateralismo incorporado no Tratado.

[126] A Resolução 2373 da XXII AGNU aprovou o projeto e recomendou sua assinatura e ratificação pelo maior número de Estados. Foram 95 votos a favor, 4 contra e 21 abstenções (inclusive o Brasil). Os votos contrários são insignificantes (Albânia, Cuba, Tanzânia, Zâmbia). Entre os que se abstiveram, estão Estados com capacidade tecnológica prospectiva de dotar-se da arma nuclear: além do Brasil, a Argentina, a Espanha e a Índia.

Como resultado desse processo híbrido, o TNP contém marcas multilaterais e outras não multilaterais. Por um lado, como observa Soares de Lima, "ainda que as potências nucleares objetassem a quase todas as demandas dos Estados não nuclearmente armados (...), algumas garantias foram incluídas (...), de forma a suavizar seu teor explicitamente discriminatório"[127]. Celebrou-se uma "barganha básica" entre Estados não nuclearmente armados e Estados nuclearmente armados, articulada em torno das concessões mútuas em matéria de desarmamento, usos pacíficos da energia nuclear e não proliferação. As potências nucleares assumiram, pela primeira vez, um compromisso jurídico com o desarmamento nuclear[128]. No tocante aos usos pacíficos da energia nuclear, as discussões no ENDC permitiram melhorar razoavelmente a oferta inicial soviético-norte-americana. O artigo IV, em particular, foi reforçado de forma a expressar o "direito *inalienável* de todos os Estados Partes de desenvolver, pesquisar, produzir e utilizar a energia nuclear para fins pacíficos" (grifo do autor). Ademais, não obstante as críticas que se lhe podem fazer, o TNP é um instrumento de Direito Internacional e, nesse sentido, apenas aqueles que o assinaram e ratificaram assumiram a obrigação jurídica de não dotar-se de arma atômica. O TNP deixou aberta, em seu artigo X, a possibilidade de que um Estado Parte se retire dele se considerar que, em razão de "acontecimentos extraordinários", seus compromissos sob o Tratado põem em risco seus "interesses supremos".

Por outro lado, o TNP incorpora explícita discriminação entre Estados não nuclearmente armados e Estados nuclearmente armados[129]. Outra marca é o caráter assimétrico – ou desequilibrado – dos elementos que conformaram sua barganha básica. Enquanto as obrigações em matéria de não proliferação são precisas e engendram acordos operacionais, como os Acordos de Salvaguardas Abrangentes a cargo da AIEA, as obrigações em matéria de prestação de cooperação internacional e, em particular, de desarmamento são marcadas por termos imprecisos[130]. O artigo VI, sobre desarmamento

[127] Soares de Lima, p. 90.

[128] Esse compromisso foi declarado como "inequívoco" na Conferência de Exame do TNP de 2000 e utilizado, entre outros, como base do Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça, de 8.7.1996, sobre a legalidade do uso ou ameaça de uso de armas nucleares

[129] Segundo o Artigo IX do TNP, são considerados Estados nuclearmente armados aqueles que fabricaram e testaram, com êxito, uma arma nuclear ou explosivo nuclear antes de 1º de janeiro de 1967.

[130] O TNP não alterou, contudo, a noção incorporada no Estatuto da AIEA de que, em matéria de assistência internacional no assunto, os Estados não estão obrigados a transferir tecnologia nuclear, existindo apenas o compromisso geral de prestar cooperação.

nuclear, não estabeleceu, como defendido pela Índia e pelo Movimento dos Países Não Alinhados, a proibição de armas nucleares, a cessação da produção de armas nucleares, ou mesmo prazos determinados para a redução dos estoques com vistas à sua completa destruição[131]. Enquanto estabelece o desarmamento como objetivo tentativo de longo prazo, o TNP incorpora o conceito de não proliferação horizontal, ao introduzir o compromisso jurídico dos Estados não nuclearmente armados de não dotar-se de arma nuclear. A assimetria dos elementos da barganha básica do TNP é, até hoje, causa de controvérsia persistente nas Conferências de Exame do Tratado.

O TNP encerra uma contradição entre seus elementos mais multilaterais e outros mais discriminatórios: enquanto, internamente, discrimina entre Estados nuclearmente armados e Estados não nuclearmente armados, externamente, não discrimina entre membros e não membros. Deixa os não membros em condições de manter a porta aberta para, se o desejarem, dotarem-se de arma nuclear. Não prevê restrições à cooperação internacional para fins pacíficos com Estados não partes, mantendo intacta a barganha articulada no Estatuto da AIEA. Também não prevê benefícios exclusivos aos Estados Partes. A situação gerada pelo TNP está contida no conceito de países-carona: eles se beneficiam do bem público produzido pelo Tratado, sem assumir qualquer das obrigações previstas no instrumento, como a renúncia a armas nucleares e a aceitação de salvaguardas abrangentes. Como observa Soares de Lima: "carente de regras exclusivas para orientar as relações com os não signatários e gerar benefícios seletivos para os signatários, o TNP realmente discrimina esses últimos"[132]. O TNP não foi, assim, impedimento para a proliferação nuclear em Estados que haviam decidido manter-se à margem dele. Legalmente, a Índia realizou testes nucleares em 1974 e 1979, e surgiram, nos anos 80, indícios de que Israel e Paquistão também disporiam de programas avançados para fabricar material nuclear explosivo. Tornou-se progressivamente mais claro que o TNP continha uma vulnerabilidade em termos de sua eficácia.

Unilateralmente, a partir de 1974, os EUA reforçaram suas diretrizes nacionais de controle de exportações nucleares, pelas quais estabeleceram

[131] Segundo o Artigo VI do TNP, "cada parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional".

[132] Soares de Lima, p. 101.

um embargo à transferência de tecnologias de enriquecimento e reprocessamento para todos os Estados não nuclearmente armados, independentemente de sua condição *vis-à-vis* ao TNP, e requereram a aplicação de salvaguardas abrangentes como condição de suprimento. A medida foi justificada com base no artigo III, parágrafo 2 do TNP, que dispõe sobre a proibição de transferências de materiais que levem à obtenção da arma nuclear[133].

Por outro lado, Washington buscou, nos anos 70, a cooperação de outros Estados supridores para definir parâmetros comuns de controles de exportação. O objetivo era não apenas reforçar a legitimidade política dos novos controles e desfazer a percepção de unilateralismo, tal como se verificara no caso do COCOM, em 1947, mas também assegurar um grau mínimo de eficácia, haja vista o surgimento de novos supridores no mercado internacional. As negociações nesse sentido se deram junto a Estados identificados como grandes supridores: além dos EUA, Alemanha Ocidental, Canadá, França, Japão, Reino Unido e – não obstante a hostilidade estratégica – a União Soviética. Em reuniões conduzidas na capital britânica, entre 1975 e 1977, esses Estados, que se denominaram membros do Clube de Londres, negociaram critérios comuns para orientar as autorizações de exportação de bens nucleares[134]. Em 1978, foram aprovadas diretrizes e listas conjuntas entre os principais Estados supridores de materiais e tecnologias nucleares.

Com relação aos não participantes, o Clube de Londres é discriminatório. Seus controles coordenados de exportação contemplam restrições adicionais àquelas previstas no TNP, como no tocante a transferências de tecnologias de reprocessamento, ao enriquecimento de urânio e à produção de água pesada, além da exigência de proteção física do material e instalações transferidos e garantias de não retransferência para terceiras partes. Ademais, o grupo desenvolveu métodos de intercâmbio de informações de inteligência para avaliar o cumprimento pelos Estados de suas obrigações em matéria de

[133] O parágrafo 2º do Artigo III do TNP dispõe: "cada Estado Parte se compromete a não prover a Estado não nuclearmente armado, para fins pacíficos: (a) fonte ou material físsil especial, ou (b) equipamento ou material especialmente concebido ou preparado para o processamento, uso, ou produção de material físsil para qualquer Estado não nuclearmente armado, salvo se a fonte ou o material físsil especial estiver sujeito às salvaguardas requeridas por este artigo".

[134] A dificuldade das negociações concentrou-se naqueles pontos defendidos pelos EUA, porém considerados inaceitáveis pela Alemanha Ocidental e pela França, notadamente a aplicação de salvaguardas abrangentes como condição de suprimento e na proibição temporária da exportação de tecnologias de enriquecimento e reprocessamento.

não proliferação – modalidade que, segundo seus membros, complementaria, sem prejudicar, as salvaguardas da AIEA. Essa leitura difere da de outros Estados, como a Índia, segundo os quais o processo multilateral de aplicação de salvaguardas, pela AIEA, seria o único capaz de fornecer avaliação objetiva, desprovida de interesses políticos individuais de outros Estados, sobre a questão do cumprimento. O tema dos controles de exportação aplicados por grupos restritos tornou-se dos mais controversos no âmbito das sucessivas Conferências de Exame do TNP[135].

Internamente, o Clube de Londres pôs seus membros em posição de relativa igualdade. Suas decisões sobre emendas às diretrizes e sobre a confecção das listas de bens controlados são tomadas por consenso – o que diminui o poder relativo dos EUA perante os demais[136]. Nesse sentido, o Clube de Londres, que passou a chamar-se Grupo de Supridores Nucleares (NSG, em inglês) a partir de 1994, conforma um modelo plurilateral. No entanto, o Clube demonstrou preocupação em apresentar-se como parte integral dos esforços multilaterais de não proliferação[137]. Em 1978, suas Diretrizes foram levadas a conhecimento da AIEA, que publicou o documento INFCIRC/254 (emendado posteriormente) invocando, como base, o Artigo III.2 do TNP[138].

No período que vai de 1946 a 1980, todas as ações levadas a cabo para evitar a obtenção de armas nucleares por novos Estados se fizeram sem o recurso a meios de força – embora, como visto, a força foi contemplada por setores norte-americanos perante o programa nuclear chinês. Em 1980, contudo, a força foi empregada pela primeira vez desde o fim da II Guerra Mundial, contra o reator de pesquisas de Tammuz-I (Osirak), construído por Bagdá em cooperação com a França[139]. Em 1980, no contexto da guerra

[135] Foram realizadas Conferências de Exame do TNP em 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 e 2005.

[136] Ilustrativo é o fato de que apenas em 1992 os EUA conseguiram fazer aprovar sua proposta, de 1975, relativa à exigência da aplicação das salvaguardas abrangentes como condição de suprimento – precedente que terá importantes implicações para o Brasil.

[137] É comum, nos pronunciamentos dos membros do Clube e também em seus documentos oficiais, encontrar a seguinte afirmação: "as diretrizes são consistentes com, e complementares a, os vários instrumentos internacionais juridicamente vinculantes na área da não proliferação". Vide *Inventory of International Non-Proliferation Organizations and Regimes* (2009). Disponível em http:cns.miis.edu/pubs/inven/index.htm. Acessado em 10.11.2009.

[138] Em 1992, em reação às descobertas sobre os desvios iraquianos da cooperação nuclear recebida, o NSG criou uma segunda lista de bens, relativa aos de uso dual, em complementação à primeira lista de bens relativos à produção de armas nucleares. No mesmo ano, a AIEA publicou o documento "INFCIRC/254, Parte II", com essa lista.

[139] Para um relato completo, vide Cordesman, 1994.

Irã-Iraque, o Chefe da Inteligência Militar de Israel instou publicamente o Governo iraniano a atacar, sugerindo que, conquanto inimigos, Israel e Irã tinham o interesse comum de prevenir a nuclearização do Iraque[140]. Teerã não emitiu comentários sobre a posição israelense. No entanto, nove dias depois, em setembro de 1980, dois jatos Phantom iranianos bombardearam o reator iraquiano. A operação, porém, não alcançou seus objetivos: os danos causados foram reduzidos e o reator voltou a seu pleno funcionamento em poucos meses. Ao longo dos sete anos de conflito com Bagdá, Teerã absteve-se de repetir ataques daquela natureza.

Alvos de interesse para o programa nuclear do Irã foram, por sua vez, atacados pelo Iraque entre 1984 e 1998. Em março de 1984, ocorreu uma primeira tentativa de bombardeio aéreo contra a instalação de Bushehr, que sofreu danos menores. Seguiram-se duas novas tentativas em 1985, uma adicional em 1986, duas em 1987 e uma última em 1988[141].

Em 1981, Israel conduziu a mais célebre operação militar para impedir, fora de contexto de guerras, a obtenção de armas nucleares, lançando ataque contra o reator iraquiano de Osirak. O ataque representou a escalada de uma série de ações de baixa intensidade que vinham sendo levadas a cabo pelos serviços de inteligência de Israel contra o Iraque[142]. Em 7 de junho de 1981, na Operação Ópera, oito aviões F-16, protegidos por seis caças F-15, cruzaram a Jordânia e a Arábia Saudita para bombardear o reator iraquiano.

[140] Os serviços de inteligência de Israel vinham acompanhando a cooperação nuclear entre Paris e Bagdá desde 1974. Nas tratativas secretas com a França, o Governo iraquiano havia manifestado interesse inicial num reator a gás-grafite de 500 MW, que seria capaz de produzir grandes quantidades de plutônio, ideal para a obtenção de armas nucleares. Paris teria rejeitado a proposta e oferecido seja um reator de 70 MW para fins de pesquisa, porém alimentado por urânio enriquecido, seja um reator mais potente de água leve do tipo *proliferation-resistant*. A opção de Saddam Hussein pelo primeiro seria interpretada como reveladora de interesse na aquisição de material físsil e não na produção de energia. Weissman e Krosney, pp. 55-57.

[141] Cordesman avalia que essa sucessão de ataques destruiu parte das capacidades iranianas de produzir material nuclear, que o Irã voltaria a conquistar a partir de 2005. Cordesman, p. 105.

[142] Segundo Donald Neff: "since at least 1979 Israel had been waging a secret war aimed at disrupting Iraq's nuclear program. The campaign was carried out by Israel's Mossad under the name Operation Sphinx. The operation began at least as early as April, 1979, when bomb explosions in the nuclear facility of the French firm of Constructions Navales et Industrielles near Marseille blew up reactor cores about to be shipped to Iraq's facility. On June 13, 1980, Yahya Meshad, an Egyptian nuclear physicist working for Iraq, was killed in his Paris hotel room. Two months later, a series of bombs exploded at the offices or residences of officials of Iraq's key suppliers in Italy and France. The firms were supplying Iraq with a reactor and hot cells and their officials and workers were harassed by threatening letters". *Washington Post*, 9.7.1981.

A instrução era aplicar o máximo de força, porquanto não haveria uma segunda chance e as consequências de um fracasso seriam elevadíssimas. Ao explicar a decisão, o Governo israelense avaliou que a diplomacia lhe oferecia poucas garantias de sucesso e qualificou a ação contra o reator iraquiano, ainda que arriscada, como uma questão de vida ou morte para Israel: a alteração da relação de forças entre Israel e os árabes não poderia ser tolerada[143].

A reação internacional foi de condenação. O CSNU rejeitou o direito israelense de conduzir autodefesa preventiva e considerou o ato como uma violação da Carta da ONU e das normas de conduta internacionais[144]. Em particular, na Resolução 487, o órgão declarou que a ação israelense constituiu grave ameaça contra o regime de salvaguardas da AIEA, considerando-o a fundação do Tratado de Não Proliferação, e violou o direito do Iraque de estabelecer programas de desenvolvimento tecnológico e nuclear para fins pacíficos[145].

Uma das dúvidas, persistentes até hoje, diz respeito à posição dos EUA sobre o ataque de Israel a Osirak. Segundo Donald Neff, Israel não poderia ter levado a cabo a operação contra um aliado tático dos EUA, como era o Iraque, sem ter obtido o aval de Washington. No entanto, revelações posteriores indicaram que setores norte-americanos teriam contribuído para a ação, mas os EUA preferiram dela dissociar-se publicamente no contexto de seu apoio ao Iraque na guerra contra o Irã[146]. Formalmente, Washington votou em favor da Resolução 487, que criticou Israel[147].

---

[143] Weissman e Krosney, pp. 55-57.

[144] Resolução 487 (1981) do CSNU.

[145] Idem.

[146] Vide artigo de Neff, supracitado. Em particular, "Israeli warplanes could not have flown to their target without having been guided by aerial photographs supplied by U.S. spy satellites. Under a secret arrangement, Israel had been granted access to U.S. satellite photography. However, Inman knew that access was to be limited to areas posing potential 'direct threats' to Israel, in Inman's words. When he discovered Israel had drawn material on such far-away areas as Iraq, Libya and Pakistan, he made a decision to limit its access to photographs covering areas no farther than 250 miles from Israel's border".

[147] Numa demonstração da evolução da doutrina norte-americana no sentido de acomodar a contraproliferação, em 1992, o Secretário de Defesa, Dick Cheney, reverteu a condenação oficial dos EUA ao ataque de Israel contra Osirak. Em particular, Cheney agradeceu publicamente o Governo israelense por impedir a obtenção pelo Iraque de uma arma nuclear. Não se pode, contudo, interpretar Cheney literalmente, uma vez que o ataque a Osirak não impediu o Iraque de retomar suas atividades clandestinas, como se verificou depois da Guerra do Golfo. O interesse maior dessa declaração é demonstrar que a ação israelense convergiu com os interesses dos EUA.

Ainda que incompleto, esse panorama histórico do período que antecede o fim da Guerra Fria permite observar alguns parâmetros no tratamento da questão da não proliferação. Entre eles, estão:

(i) o recurso, via de regra, ao formato multilateral, ainda que com viés utilitário e com derrogações em graus diversos, por iniciativa dos EUA, para tratar do problema da obtenção de armas nucleares por outros Estados – em particular, com respeito à soberania dos Estados na renúncia às ADM;
(ii) um esforço progressivo para o fortalecimento das medidas destinadas a evitar o surgimento de novos Estados com armas nucleares, como se vê na transição dos conceitos de não disseminação para não proliferação;
(iii) o recurso, como meios excepcionais, a formas plurilaterais, porém não militares, para coordenar critérios para autorizar exportações de bens sensíveis e, assim, dificultar o acesso de determinados Estados a materiais passíveis de desvio para a obtenção de armas nucleares; e
(iv) a prevalência de um "anti preventive war ethos"[148] na doutrina norte-americana durante o período e o não emprego da força por parte dos EUA, desde o fim da II Guerra Mundial, para prevenir a proliferação.

2.2. No pós-Guerra Fria: a contraproliferação na doutrina e na prática dos EUA

O desaparecimento da URSS, em 1991, modificou a distribuição internacional de poder em favor dos EUA, configurando, no terreno militar, uma situação de unipolaridade. Não cabe aqui examinar essa questão sistêmica em suas diversas dimensões, mas salientar-lhe um aspecto de interesse para este estudo: a retirada do principal contrapeso que, nas quase cinco décadas anteriores, constrangera o recurso pelos EUA a meios mais coercitivos, inclusive em temas de proliferação. Conforme explica a Embaixadora Nancy Soderberg, a nova configuração de poder no pós-Guerra Fria acrescentou novos instrumentos passíveis de ser utilizados por Washington na defesa de seus interesses:

> *For more than four decades, most American foreign policy was made and measured in relation to the Soviet threat. Today, with the Cold War over, the security environment has changed. We must carefully decide which tools we are*

[148] Silverstone, p. 3.

willing to apply: persistent diplomacy and economic aid, or sanctions to military force. We must and will marshal whatever resources we need to get the job done right. America's armed forces are the core of our nation's power[149].

Por outro lado, o contexto do pós-Guerra Fria alterou progressivamente a percepção dos riscos da proliferação de ADM. A descoberta do programa clandestino do Iraque (1991) e os testes nucleares da Índia e do Paquistão (1998) deixaram claro que a fronteira do acesso a tecnologias sensíveis se expandia progressivamente – em particular em zonas marcadas por tensão política, como no Oriente Médio e no Sul da Ásia – e que o foco da preocupação já não estaria limitado a países razoavelmente avançados em termos tecnológicos. Ademais, o efeito dominó da proliferação pareceria poder ser posto em operação: diante de uma Índia e de um Paquistão nuclearizados, poderiam surgir incentivos para o vizinho Irã seguir o mesmo caminho e, em reação, levar a Arábia Saudita ou o Egito, entre outros, na mesma linha.

Essa preocupação foi agravada pelas transformações sistêmicas geradas pela globalização. O fim da Guerra Fria coincide com rápida liberalização e desburocratização dos fluxos comerciais no plano mundial, além de facilidades nas comunicações e transmissão de dados em nível global. Essas transformações criam condições mais fluidas para o tráfico ilícito de materiais e conhecimento sensíveis e aumentam a dificuldade de seu controle pelos Estados.

Também nesse contexto, cresce o interesse dos Estados na energia nuclear para fins pacíficos. Na chamada "primavera nuclear", a busca pela elevação do peso relativo das fontes nucleares na matriz energética dos Estados é feita por motivos diversos – como a diminuição do emprego de combustíveis fósseis em benefício da prevenção da mudança do clima, o esgotamento das capacidades instaladas em outras áreas de geração de energia (hidroelétrica, petróleo, gás, etc.) e o desvio de recursos como o petróleo para fins de exportação e geração de maiores receitas em divisas[150]. Esse processo,

[149] A Embaixadora Nancy Soderberg foi Vice-Diretora da equipe de transição do Presidente Clinton, em 1992, encarregada de temas de segurança nacional. Foi também Alta Representante dos EUA para Temas Políticos Especiais junto ao CSNU (1992-1993-1997). Vide Soderberg, N. "US Intervention in the Post-Cold War Era", in findarticles.com. Acessado em 3.7.2008.

[150] Estes argumentos são invocados pelo Governo iraniano para explicar seus projetos no campo nuclear. Segundo o Vice-Ministro do Exterior, Hossein Sheikholeslam: "o Irã terá petróleo por cerca de 100 anos e depois, apenas a energia nuclear pode ser seu substituto lógico". Declarações à agência de notícias iraniana, 20.11.2008. Vide www.tehrantimes.com/index_View.asp?code=183647.

contudo, eleva o risco do desvio de tecnologias sensíveis, não obstante os controles internacionais em vigor, para a produção de artefato nuclear.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 contra os EUA tornaram ainda mais complexo o quadro acima. Inseriram no rol de ameaças de segurança a possibilidade de emprego de ADM não apenas por Estados, na versão clássica, mas também por atores não estatais, como grupos terroristas. Em março de 1995, a seita japonesa Aum Shinrikyo realizou ataque com gás sarin, de forma simultânea, em vários pontos do metrô de Tóquio, causando 12 mortos, 50 feridos graves e danos à visão de cerca de 1000 pessoas. O ensaio demonstrou a capacidade de acesso de atores não estatais a tecnologias sensíveis, a qual poderia vir a ser aperfeiçoada.

Os anos 1990 e 2000 marcaram, assim, o surgimento da percepção de "novas ameaças", notadamente da ótica da proliferação. Na identificação dos principais aspectos desses novos riscos, T. V. Paul e Norrin Ripsman listam:

(i) o surgimento de um mercado negro internacional de produtos nucleares e o provável interesse de grupos terroristas na compra de ADM;
(ii) o fortalecimento da percepção de insegurança internacional derivada dos conflitos internos e do terrorismo;
(iii) a liberalização dos fluxos de comércio e de tecnologia, bem como a revolução nos transportes e nas comunicações, que dificultam que o Estado exerça controles adequados sobre bens e tecnologias sensíveis;
(iv) a emergência de atores não estatais, que, ao lado dos Estados, passaram a ser ameaças à segurança nacional e internacional;
(v) a possibilidade de cooperação entre as redes internacionais clandestinas (relacionadas ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, ao tráfico de seres humanos, de drogas e de armas) e organizações terroristas;
(vi) a natureza ubíqua da difusão tecnológica, tanto nos setores militares quanto nos não militares; e
(vii) o crescimento do risco relativo das armas químicas e biológicas, que seriam mais fáceis de obter do que as nucleares e, para efeitos de terrorismo, até mais adequadas[151].

Como nota de cautela, seria preciso não exagerar o diagnóstico das novas ameaças e ter o cuidado de manter distanciamento crítico da gravidade

[151] Paul e Ripsman, 2004, pp. 355-380.

do novo cenário. Entre os principais argumentos que poderiam ser mencionados, está o fato de que a obtenção de ADM, nas quantidades adequadas para seu uso, permanece tarefa altamente complexa, que exige grande infraestrutura, qualificações específicas, pesquisa e financiamento elevado – o que dificilmente poderia ser logrado fora das estruturas e dos recursos dos Estados[152]. Não se trata aqui de pretender confrontar o diagnóstico sobre os riscos apresentados pela proliferação, mas apenas de fazer um alerta: ao exagerar o diagnóstico das ameaças, cria-se o risco de engajar-se num planejamento alarmista de defesa que, contraditoriamente, aceleraria os efeitos deletérios do dilema da segurança. Assim, ao temer eventual ataque, um Estado poderia julgar oportuno tomar ações de natureza antecipatória, inclusive bélica. Empregando linguagem que remete aos casos excepcionais que, nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, poderiam autorizar o uso da força no sistema internacional, Paul e Ripsman defenderam, já nos anos 90, que a proliferação constituía ameaça à paz e à segurança internacionais[153].

Em todo caso, a percepção do surgimento de novas ameaças suscitou, nos EUA, o tema da adequação dos instrumentos tradicionais de não proliferação às novas ameaças e às capacidades militares do país. Surgiram vozes favoráveis a uma completa revisão dos instrumentos disponíveis, que propugnavam deslocar a ênfase em tratados e mecanismos de verificação para expedientes mais enérgicos, inclusive de natureza policial e militar.

Em particular, importa ressaltar a centralidade do Pentágono como gerador dessa nova doutrina. Segundo Scott Silverstone, a primeira Guerra do Golfo exigiu uma reflexão interna a respeito da hipótese de, como poderia ter ocorrido no Iraque, as forças norte-americanas serem chamadas a travar guerras não convencionais. Diversos estudos e reflexões foram desenvolvidos na Academia de West Point, na National Defense University, na Naval Postgraduate School e na Air University, entre outros. A linha geral da análise

[152] Pelo menos até o presente momento, poucos foram os casos de atores não estatais que se teriam aproximado da obtenção de ADM. O caso da seita japonesa Aum Shinrikyo, que realizou ataque com gás sarin no metrô de Tóquio, em março de 1995, demonstra que, conquanto possam aspirar a dotar-se dessas armas, atores não estatais encontram grandes dificuldades operacionais para desenvolvê-las. Não obstante elevados investimentos e grande estrutura de trabalho, o grupo nunca conseguiu transformar patógenos em armamento ("weaponization") – e voltou-se, então, para a produção de agentes químicos, cujo uso no metrô foi menos efetivo do que teriam sido explosivos clássicos, disponíveis no comércio.

[153] Paul e Ripsman, 2004, pp. 355-380.

foi favorável à incorporação da contraproliferação na doutrina, o que representou um rompimento importante com a visão prevalecente na Guerra Fria: o "anti preventive war ethos" seria substituído pelo "counterproliferation imperative"[154]. Silverstone situa, assim, o surgimento da contraproliferação dentro de uma instituição decisiva no Estado norte-americano

O processo de criação e explicitação da doutrina da contraproliferação, ao longo dos anos 90, insere-se, assim, no contexto maior das transformações observadas no pós-Guerra Fria e dentro da reflexão das instituições norte-americanas responsáveis por questões de segurança, notadamente o Pentágono – o que sugere uma dimensão que perpassa os governos. Ver-se-á, a seguir, como esse processo evoluiu na doutrina e na prática dos EUA nos sucessivos Governos norte-americanos desde 1989.

2.2.1. Governo de George H. W. Bush (1989-1993)

No que diz respeito à doutrina, em agosto de 1991, o Presidente George H. W. Bush apresentou sua Estratégia de Segurança Nacional, que articula a política norte-americana com relação às ADM em duas vertentes – o controle de armamentos e a restrição da proliferação (*stemming proliferation*). A primeira vertente dá continuidade à abordagem da Guerra Fria, com variações de ambições e intensidade. Busca eliminar a tensão remanescente na relação com a Federação da Rússia, por meio da redução das capacidades militares russas e da elevação da previsibilidade dos movimentos militares de Moscou, recorrendo a acordos bilaterais e multilaterais. Essa vertente levou a mecanismos como os Tratados de Redução de Armas Estratégicas (START), a Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa e o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa (1990).

O segundo objetivo – restringir a proliferação – é situado num contexto analítico bastante distinto do da Guerra Fria[155]. Segundo a Estratégia de 1991, muito embora constituam o ponto de partida para impedir a proliferação, os acordos internacionais não seriam suficientes para equacionar a ameaça

[154] Silvertstone, p. 3.

[155] "In the realm of military strategy, we confront dangers more ambiguous than those we previously faced. How does proliferation affect our traditional problem of deterrence? Proliferation poses an ominous challenge to global peace and stability". Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, 1991.

crescente representada por ela[156]. Seriam necessárias ações em três áreas: fortalecer os acordos existentes – como na área de salvaguardas nucleares (o que dará origem ao Protocolo Adicional da AIEA) ou de controle de exportações (pelo MTCR, NSG e Grupo da Austrália); expandir a participação nos acordos de não proliferação (o que motivará uma rodada de gestões em favor da adesão ao TNP de países como Brasil, Argentina, China, França e as novas repúblicas no Leste europeu); e as chamadas novas propostas (como a CPAQ, as diretrizes internacionais para transferências de armas convencionais para o Oriente Médio e uma moratória internacional, politicamente vinculante, na aquisição, produção e testes de mísseis terra-terra).

A principal inovação residiria, contudo, no prenúncio da necessidade do planejamento de medidas de contingência militar na hipótese de falharem os instrumentos tradicionais de não proliferação: "a successful non-proliferation strategy must encompass contingency planning to deal with these weapons should prevention fail"[157]. Sobre o modo de ação, a linguagem oficial denota receptividade à cooperação internacional, *latu sensu*, no combate à proliferação, mas a concebe a partir do conceito bilateralista de aliança: "to meet it, we will work with our allies to address the causes of strife while curbing exports to builders of weapons of mass destruction"[158].

No que diz respeito à prática, já em abril de 1990, o Pentágono criara o Diretório para Contramedidas de Proliferação. Foi constituído grupo de trabalho composto da Agência de Inteligência de Defesa (DIA), a Agência de Segurança Nacional (NSA), representantes das diferentes Forças e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. No mandato do grupo, já estavam contidos alguns elementos que prenunciavam o maior envolvimento das forças militares em temas de proliferação:

> *to anticipate possible proliferation problems well enough in advance to allow policy makers and military planners enough time, either to diffuse them or to get properly prepared in advance literally to fight them*[159].

[156] Idem. O documento cita o uso pelo Iraque de armas químicas, não obstante ser parte no Protocolo de Genebra, de 1925, às Convenções de Paz da Haia, e seus trabalhos clandestinos na área nuclear, não apesar de ser membro de TNP e de manter acordo de salvaguardas abrangentes com a AIEA.

[157] Idem, p. 21.

[158] Idem, p. 19.

[159] Senado dos EUA, Comitê sobre Serviços Armados, sessão 102/02, *Threat Assessment, Military Strategy, and Defense Planning*, Washington, 1992, p. 93.

O deslocamento da política dos EUA em favor de instrumentos mais coercitivos contra a proliferação pode ser visto na primeira Guerra do Golfo (janeiro e fevereiro de 1991). A ação dos EUA não teve por fim precípuo destruir a infraestrutura de capacitação nuclear, química, biológica e missilística do Iraque. Após reverter a invasão do Kuaite, contudo, Washington se voltou para esse objetivo. Com base na Resolução 678 do CSNU, de novembro de 1990, que autorizara o uso da força para obter a retirada das tropas iraquianas do Kuaite – sem, porém, dar mandato para o tratamento da questão da proliferação no Iraque –, a coalizão liderada pelos EUA realizou 970 bombardeios contra alvos relacionados a programas de uso dual e 1500 contra alvos relacionados ao programa missilístico e químico[160]. Isso representa a mais ampla e duradoura ação militar contra a proliferação jamais conduzida. Pela primeira vez, por exemplo, atacou-se militarmente um reator nuclear em funcionamento. Os resultados das ações conduzidas nos 43 dias da guerra não foram plenamente satisfatórios. Segundo a avaliação posterior do Pentágono e da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM), apenas duas das vinte instalações nucleares iraquianas foram identificadas e bombardeadas; mais de 150.000 cargas de armas químicas ficaram intactas; nenhuma instalação de produção ou estocagem de armas biológicas foi destruída, porquanto não foram detectadas; e o programa missilístico do Iraque permaneceu, em grande parte, operacional.

A campanha aérea levada a cabo contra o Iraque seria completada, contudo, por formato inovador, sem precedente no tratamento da não proliferação: uma ação terrestre, amparada em mandato forte da comunidade internacional. A Resolução 687 do CSNU, aprovada em abril de 1991, procurou introduzir, segundo Georges Lamazière, elementos revolucionários no tratamento da não proliferação, ao impor ao Iraque medidas compulsórias, sob severa verificação internacional e ao amparo do capítulo VII da Carta da ONU[161]. Houve preocupação dos EUA em recorrer às organizações internacionais para a execução dessa política: o CSNU, a AIEA e a UNSCOM. Pelo menos durante o Governo de George H. W. Bush, o esforço para impedir a proliferação no Iraque se fez por meio e com o aval de organizações internacionais, o que contribuiu para dar-lhe aspectos de legitimidade e legalidade.

As medidas contra o Iraque dificilmente, contudo, poderiam ser caracterizadas como multilaterais. Como relata Hans Blix, então Diretor-Geral da AIEA, o caráter de aliança da articulação internacional, liderada pelos

[160] Keaney e Cohen, 1993, pp. 78-79.
[161] Lamazière, p. 24

EUA, contra os programas de uso dual do Iraque voltaria a evidenciar-se no CSNU, a partir das revelações a respeito da promiscuidade entre a UNSCOM, os serviços de inteligência ocidentais e, especialmente, o Governo norte-americano. Foge ao escopo deste estudo examinar o *modus operandi* da Comissão Especial, tema tratado com profundidade no trabalho de Lamazière. Basta aqui resgatar a seguinte avaliação do autor:

> *Pode-se dizer que a UNSCOM obedece a uma lógica de terceirização, ou mesmo de privatização das Nações Unidas, aí entendida metaforicamente como processo de devolução aos Estados Membros não apenas do controle político dos órgãos, mas em grande parte de sua execução efetiva*[162].

2.2.2. Governos de William J. Clinton (1993-2001)

No que diz respeito à doutrina**,** se George H. W. Bush deu nova ênfase a instrumentos mais enérgicos contra a proliferação, coube a William J. Clinton dar um passo adicional, ao explicitar o conceito de contraproliferação e inseri-lo oficialmente na doutrina de segurança norte-americana. O documento Revisão da Postura de Defesa Nuclear (*Defense Nuclear Posture Review*), produzido pelo Pentágono, em 1993, para avaliar a situação de segurança e adequação dos instrumentos de defesa dos EUA no pós-Guerra Fria, considerou "the threat of weapons of mass destruction (WMD) in the hands of a small number of antagonistic regional adversaries such as Iraq as the number one security threat to the United States"[163]. O relatório ressalta a inadequação das forças dos EUA – em termos de doutrina, quadro legal, treinamento e equipamento – para enfrentar uma guerra não convencional. Como poderia ter ocorrido caso o Iraque tivesse feito uso de armas radiológicas, químicas ou biológicas na Guerra do Golfo, a primazia militar dos EUA poderia ser desafiada por adversários com acesso a ADM. O Pentágono ressaltou haver diversos constrangimentos em sua capacidade de retaliar na mesma moeda: morais, operacionais e legais[164]. Restar-lhe-ia, portanto, prevenir esse

[162] Para um estudo das características da UNSCOM e das razões de seu encerramento, vide Blix, 2004.

[163] Departamento de Defesa dos EUA. *National Security in the Post-Cold War Era - A Defense Strategy for the New Era*. Washington, 1993, p. 12.

[164] Desde 1975, os EUA são parte da CPAB, de 1972, e do Protocolo de Genebra, de 1925, que proíbe o uso das armas biológicas. Ao ratificarem a CPAB, abdicaram da reserva que fizeram ao Protocolo de Genebra, segundo a qual o uso de armas biológicas contra eles tornaria sem efeito a aplicação daquele instrumento pelos EUA no que dissesse respeito ao autor do ataque.

cenário de guerra, por meio de uma política ativa de interrupção e reversão da proliferação.

A doutrina da contraproliferação dos EUA foi oficialmente anunciada, em dezembro de 1993, pelo Secretário de Defesa, Les Aspin, em discurso perante a Academia Nacional de Ciências. Aspin indicou que, em cumprimento da Diretriz do Presidente Clinton para que o Pentágono lhe submetesse proposta de uma nova abordagem para a questão da proliferação[165], foi desenvolvida a Iniciativa de Contraproliferação (CPI). A contraproliferação representaria o reforço da política de não proliferação, a partir de medidas como:

(i) preparação militar para a eventualidade do uso em teatros bélicos, pelos inimigos, de armas químicas, biológicas, nucleares e de mísseis;
(ii) atuação militar para monitorar programas de proliferação em todo o mundo, inclusive em coordenação com os serviços de inteligência dos EUA no exterior e por meio do desenvolvimento de tecnologias de detecção de ADM e de mísseis; e
(iii) atuação militar para interromper programas de proliferação, inclusive a partir do desenvolvimento de armas capazes de penetrar instalações subterrâneas inimigas.

Ao explicitar a dimensão militar na atuação contra a proliferação, a Iniciativa de Contraproliferação pode ser considerada como uma mudança conceitual na política dos EUA, até então predominantemente baseada na abordagem diplomática. A CPI desenvolveu-se nos anos seguintes com William Perry e William Cohen à frente do Pentágono. Em 1996, foi adotada a Diretriz de Implementação da Contraproliferação, que esclareceu um conjunto de dúvidas sobre o conceito e as atribuições dos diferentes órgãos. Em particular, foram apresentadas as seguintes definições funcionais:

> *1. Counterproliferation: the activities of the Department of Defense across the full range of U.S. Government efforts to COMBAT proliferation, including the application of military power to protect U.S. forces and interests; intelligence collection and analysis; and support to diplomacy, arms control, and export controls.*

[165] Governo dos EUA. Diretriz Presidencial nº 18, de 1993.

> *2. Nonproliferation: the use of the full range of political, economic, informational, and military tools to PREVENT proliferation, reverse it diplomatically, or protect U.S. interests against an opponent armed with nuclear, biological or chemical (NBC) weapons and the means to deliver them, should that prove necessary. Nonproliferation tools include: intelligence, global nonproliferation norms and agreements, diplomacy, export controls, security assurances, security assistance, defenses and the application of military force*[166].

Entre as medidas operacionais prioritárias, segundo a Diretriz, identificavam-se: operações de interdição; ações de "neutralização" dos cientistas e gerentes dos programas sensíveis; ataques cibernéticos com vírus de computador contra programas nucleares suspeitos; treinamento de forças especiais para operar intervenções de apreensão rápida de bens sensíveis; e planejamento de ataques contra arsenais de ADM e instalações engajadas em seu desenvolvimento e produção[167]. Estabeleceu-se, ainda, o Conselho de Contraproliferação, com mandato de monitorar o progresso no desenvolvimento da estratégia, da doutrina e do planejamento de força para executar os objetivos da contraproliferação, bem como no treinamento, nos exercícios e no equipamento das Forças.

O Governo Clinton defendeu a noção de que a contraproliferação e a não proliferação seriam compatíveis: a primeira fortaleceria e complementaria a segunda, ao mobilizar inteligência, monitoramento e meios coercitivos em nome de seu cumprimento. Segundo Les Aspin:

> *In past administrations, the emphasis was on prevention. The policy of nonproliferation combined global diplomacy and regional security efforts with the denial of material and know-how to would-be proliferators. The Defense Counterproliferation Initiative in no way means we will lessen our nonproliferation efforts. What the Defense Counterproliferation Initiative recognizes, however, is that proliferation may still occur. With this initiative, we are making the essential change demanded by this increased threat. Thus, we are adding protection as a major policy goal. We are adding the task of protection to the task of prevention*[168].

---

[166] Departamento de Defesa dos EUA. "Counterproliferation Implementation Directive", 9 de julho de 1996. Não se trata da definição que adotamos em nosso estudo.
[167] Collins e Davis, 1994, p. 3.
[168] Discurso do Secretário de Defesa Les Aspin na National Academy of Sciences, Comitê sobre Segurança Internacional e Controle de Armas, 7 de dezembro de 1993.

No segundo Governo Clinton, a *rationale* continuou a ser de que as ADM representavam a maior ameaça à segurança dos EUA e do mundo, e a política norte-americana continuou a buscar reduzir as ameaças representadas pelos arsenais existentes, notadamente na ex-URSS, e bloquear a proliferação[169]. Houve, contudo, um cuidado formal, destinado a não ferir suscetibilidades: o termo contraproliferação passou a ser empregado com maior moderação. A Estratégia de Segurança Nacional de 1998, por exemplo, mantém o conceito intacto, mas não o menciona de forma explícita[170]. Houve mesmo preocupação em ressaltar uma dimensão mais multilateralista da postura de Washington na matéria e enfatizar o apoio contínuo à não proliferação (entrada em vigor da CPAQ, apoio ao CTBT e às negociações do Protocolo da CPAB). Esse cuidado retórico estaria, segundo James Smith, ligado à preocupação da Casa Branca em acalmar as tensões geradas entre as diversas agências do Governo norte-americano pela incorporação da contraproliferação na doutrina dos EUA, sem, contudo, colocar o conceito em questionamento:

> *The CPI caught the government arms control community by surprise. The new military mission appeared to be in direct competition with the diplomatic approach and precipitated a behind-the-scenes bureaucratic battle over its compatibility with existing treaties. It created new tensions among inherently competitive bureaucracies (...). While the second Clinton administration backed away from a primary public emphasis on more active counterproliferation, the relatively linear evolutionary trend line for US policy continued. Counterproliferation left the public policy limelight and returned to the purview of military policy, and a renewed international cooperative emphasis returned to give primary emphasis to strengthening failed nonproliferation tools. However, regardless of public emphasis, the three parallel lines of arms control, nonproliferation and counterproliferation – of combined multilateral, bilateral, and unilateral actions – continued side-by-side in the heart of US policy*[171].

[169] Smith, 2004, p. 5.

[170] "Weapons of mass destruction pose the greatest potential threat to global stability and security. Proliferation of advanced weapons and technologies threatens to provide rogue states, terrorists and international crime organizations the means to inflict terrible damage on the United States, its allies and U.S. citizens and troops abroad. We must continue to *deter and be prepared to counter* the use or threatened use of WMD, reduce the threat posed by existing arsenals of such weaponry and halt the smuggling of nuclear materials". Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, 1998, p. 6

[171] Smith, 2004, p. 9. O autor é Diretor do Instituto de Estudos de Segurança Nacional, da Força Aérea dos EUA.

No que diz respeito à prática, durante o Governo Clinton, foram consideradas operações de contraproliferação, algumas das quais foram executadas. Três casos merecem breve recapitulação, por demonstrarem a incorporação da contraproliferação ao processo decisório norte-americano.

A primeira foi a crise da Coreia do Norte, em 1993 e 1994. Pyongyang possuía um reator operacional de 5MW, uma instalação de reprocessamento de combustível gasto em Yongbyon e estava construindo dois reatores adicionais de 50MW e 200MW. A CIA estimava que a Coreia do Norte já poderia ter extraído até 12 kg de plutônio do reator. Em janeiro de 1993, a AIEA exigiu a realização de uma inspeção especial, que o Governo norte-coreano rejeitou. Ademais, Pyongyang ameaçou denunciar o TNP.

A ameaça norte-coreana fez emergir propostas de setores diversos para que os EUA considerassem uma possível ação militar. Brent Scowcroft, que fora Assessor de Segurança Nacional do Governo G. H. Bush, e o ex-Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos, Arnold Kanter, advogaram por um ataque militar antes que a questão norte-coreana ganhasse dimensões maiores[172]. Conforme Robert Art e Patrick Cronin, o Governo Clinton considerou seriamente a opção de ataques militares, tendo desenvolvido planos específicos, os quais previam um conflito de alto risco, inclusive em termos humanos e materiais[173]. A avaliação política dos planos de guerra, contudo, reconheceu os riscos de atacar Pyongyang[174].

Entre a determinação do Governo Clinton de não permitir que a Coreia do Norte obtivesse a arma nuclear e as hesitações relacionadas aos riscos de escalada de eventual conflito, o fato novo foi a iniciativa do ex-Presidente Jimmy Carter de empreender missão à Coreia do Norte. A aposta oficiosa nos meios diplomáticos preencheu uma lacuna nos contatos bilaterais – o último encontro de funcionários do Departamento de Estado com autoridades

[172] "The stakes could hardly be higher. The time for temporizing is over", segundo o editorial do Washington Post, Caderno A, p. 25, 15.6.1994.

[173] Art e Cronin (ed.), 2003, p. 191.

[174] Segundo as memórias do então Secretário de Defesa William Perry, "by May 1994, the negotiations between North Korea and the IAEA had broken down and we were faced with the highly dangerous prospect that North Korea would have five or six nuclear bombs. I asked General Shalikashvili [chefe dos Estados-Maiores Conjuntos] for an update of a contingency plan, which had been requested earlier, for destroying key components at the reactor site with a military attack. The plan was impressive. However, both General Shalikashvili and I had concluded that such an attack was very likely to incite the North Koreans to launch a military attack on South Korea". Carter e Perry, 1999, p. 128.

norte-coreanas teria ocorrido em junho de 1993[175] – e parece ter sido decisiva para evitar um conflito motivado por preocupações com a proliferação que poderia ter evoluído para o uso de ADM. Em outubro de 1994, graças à missão Carter e não obstante a irritação que sua iniciativa causou tanto na Casa Branca quanto no Pentágono, foi assinado Acordo-Quadro entre os EUA e a Coreia do Norte, que permitiu superar a crise, ainda que apenas temporariamente.

O segundo caso foram os bombardeios dos EUA e do Reino Unido contra o Iraque em 1998. A Operação Raposa do Deserto, em dezembro de 1998, foi justificada com base na doutrina da contraproliferação. Segundo explicou a então Secretária de Estado, Madeleine Albright, o propósito do uso da força foi degradar as armas de destruição em massa de Saddam Hussein e sua capacidade de desenvolver e mobilizá-las. Os EUA reconheceram que não conseguiriam liquidá-las todas, mas insistiram na necessidade de diminuir a capacidade do Iraque em guerras não convencionais[176].

Se bem que, em retrospectiva, esteja hoje confirmado que, em 1998, não havia ADM no Iraque[177], as avaliações internas do Pentágono, à época, sublinhavam a insuficiência das ações militares conduzidas durante a guerra do Golfo para anular as capacidades iraquianas na matéria e destacavam a importância desse objetivo para os interesses militares dos EUA[178]. Sujeito às atividades da UNSCOM, o Iraque não demonstrou, contudo, postura cooperativa, buscando despistar os inspetores (mobilidade das instalações, fragmentação dos programas em várias áreas, instalações de fachada) e criando desconfianças sobre suas reais intenções. Entre 1992 e 1998, não obstante os avanços registrados, a relação entre o Iraque e a UNSCOM foi qualificada por Hans Blix como um jogo de gato e rato[179]. Politicamente,

[175] Art e Cronin (ed.), 1993, p. 192.

[176] Entrevista da Secretária de Estado, Madeleine Albright, ao programa NewsHour, no canal PBS, 17.12.1998. Disponível em http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec98/albright_12-17.html. Acessado em 10.07.2008.

[177] "Comprehensive Revised Report with Addendums on Iraq's Weapons of Mass Destruction (Duelfer Report)", 30 de setembro de 2004. Disponível em http://www.gpoaccess.gov/duelfer. Segundo o relatório do Governo norte-americano, a ser examinado mais à frente, os programas iraquianos foram interrompidos em 1991 e os últimos resquícios – ou seja, fatores que lhe dão capacidade de reconstituição – foram eliminados entre 1995 e 1996.

[178] "Gulf War Air Power Survey", preparado pela Força Aérea dos EUA, 1993. Disponível em http://www.airforcehistory.hq.af.mil/ Publications/Annotations/gwaps.htm. Acessado em 10.07.2008.

[179] Blix, p. 30.

esse quadro melhorou as condições para que, nos momentos de crise com a Comissão, os EUA e o Reino Unido chamassem a si a responsabilidade de realizar, eles próprios, ataques contra o Iraque em nome do cumprimento da Resolução 687 do CSNU [180].

A Operação Raposa do Deserto gerou controvérsia internacional. O uso da força, sem autorização do CSNU, criou constrangimento político para Washington e Londres, que buscaram justificar sua conduta, na medida do possível, com base em documentos legais, como resoluções prévias do CSNU. Mesmo aqueles que, dentro dos EUA, concordavam com a validade do recurso à força no caso do Iraque acabaram por reconhecer os limites de ações militares aéreas em um teatro de ação tão amplo como o iraquiano[181].

Em 1998, já surgiram indícios de que a operação contra Bagdá tinha o objetivo da mudança de regime, embora utilizasse como pretexto os objetivos de desarmamento e não proliferação do Iraque, estabelecidos pela Resolução 687 do CSNU. Scott Ritter, ex-oficial norte-americano e chefe de equipe de inspetores da UNSCOM, denunciou publicamente que o desarmamento do Iraque seria apenas veículo de uma política maior de Washington, e que as atividades da UNSCOM teriam sido concebidas também para coletar informações de inteligência úteis a eventual ação militar futura. Segundo ele, por instrução dos serviços de inteligência dos EUA, inspetores norte-americanos teriam estimulado a não cooperação iraquiana com a UNSCOM, de forma a conduzir a uma situação de impasse na implementação da verificação que, possivelmente, justificasse um *casus belli*[182]. Ademais, um levantamento do

[180] Merece registro a avaliação positiva que fez Hans Blix, que viria a chefiar a UNMOVIC, sucessora da UNSCOM, do papel da diplomacia brasileira no processo: "Faced with this disarray, the Council decided at the end of January 1999 to set up three panels, all to be led by the Brazilian Ambassador, Celso Amorim, who was president of the Council at the time. With remarkable speed, Ambassador Amorim and his panels produced three reports (…) It was not until December that the Council was able to adopt the new Resolution 1284, which on major points followed the panel´s recommendations". Blix, pp. 38 e 39.

[181] Henry Kissinger observou "I would be amazed if a three-day campaign made a decisive difference. We did not do enough damage to degrade Iraq's programs for weapons of mass destruction for six months. It doesn't make any significant difference because in six months to a year they will be back to where they are and we cannot keep repeating these attacks". Entrevista televisiva ao programa NewsHour, no canal PBW, em 21.12.1998. Disponível em http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec98/iraq_12-21.html. Acessado em 10.07.2008.

[182] Ritter, 2005, p. 4.

perfil dos alvos atacados pelos EUA em 1998 sugere que os propósitos foram além do desarmamento e da contraproliferação[183].

O terceiro caso foram os bombardeios contra o Sudão em 1998. Em 20 de agosto, os EUA lançaram mísseis de cruzeiro contra a instalação farmacêutica de Al-Shifa, em Cartum. O ataque ocorreu treze dias depois dos atentados contra as Embaixadas norte-americanas em Nairóbi e em Dar Es-Salam, que Washington atribui a Osama Bin Laden. Houve diversidade de versões expressas pelas autoridades norte-americanas. O Secretário de Defesa William Cohen frisou o interesse do terrorista Osama Bin Laden na aquisição de armas químicas e o fato de aquela instalação produzir precursores para o gás nervoso VX: a Operação Alcance Infinito seria, assim, um ato combinado de contraproliferação e de contraterrorismo. Mais preocupado em fundamentar legalmente a ação, o Departamento de Estado não justificou o ataque em termos da política de combate à proliferação, mas sob o capítulo VII, artigo 51, da Carta das Nações Unidas – ou seja, invocando o direito à autodefesa.

Investigações da imprensa aprofundaram a controvérsia. O Assessor de Segurança Nacional, Sandy Burger, insistiu que a instalação produzia *empta* (precursor da arma química VX), conforme revelava a tomada de amostra ambiental, feita pela CIA, do solo da área. Especialistas criticaram os métodos utilizados, que deixaram de lado padrões de verificação previstos na CPAQ, elaborados precisamente para garantir a isenção e o rigor da análise. Surgiram indícios de que um inseticida agrícola poderia ter sido confundido pela inteligência norte-americana com o produto de uso dual. A persistência dos questionamentos levou a um isolamento diplomático dos EUA na questão: até mesmo os britânicos, parceiros de Washington nas ações anteriores de contraproliferação, expressaram incômodo e nervosismo[184]. Fortaleceu-se a

[183] "The official rationale for Desert Fox may remain the 'degrading' of Iraq's ability to produce weapons of mass destruction. But careful study of the target list tells another story. Thirty-five of the 100 targets were selected because of their role in Iraq's air defense system, an essential first step in any air war, because damage to those sites paves the way for other forces. Only 13 targets on the list are facilities associated with chemical and biological weapons or ballistic missiles, and three are southern Republican Guard bases that might be involved in a repeat invasion of Kuwait. The heart of the Desert Fox list (49 of the 100 targets) is the Iraqi regime itself: a half-dozen palace strongholds and their supporting cast of secret police, guard and transport organizations". Arkin, W. "The difference was in the details", *in The Washington Post,* 17.12.1999.

[184] Benjamin, Daniel e Simon, Steven. "A failure of intelligence", *in The New York Review of Books*, 20.12.2001. Disponível em www.nybooks.com. Acessado em 08.07.2008.

hipótese de que o Presidente Clinton buscava, com a ação no Sudão, desviar a atenção da crise interna. Isso mostra a permeabilidade da causa da contraproliferação a interesses escusos e a fragilidade das informações de inteligência que a pretendem sustentar[185].

O Sudão negou as acusações de Washington e requereu ao CSNU uma investigação *in situ* da usina atacada, com amplo mandato e com a possibilidade da participação de técnicos dos EUA[186]. Obteve apoio da Liga Árabe, da Organização da Conferência Islâmica, do Grupo de Países Árabes, do Movimento dos Países Não Alinhados e da União Africana – o que representava todo o continente africano e o Oriente Médio[187]. Os EUA opuseram-se a qualquer investigação. Questionaram a capacidade técnica de organizações internacionais como a ONU e expressaram insatisfação com a UNSCOM (posição que voltaria à tona com relação ao CSNU, à UNMOVIC, à AIEA e à OPAQ no contexto prévio à segunda guerra do Golfo, em 2003)[188].

A OPAQ tinha pouco mais de dois anos de funcionamento. O Embaixador José Mauricio Bustani, à época Diretor-Geral, confirmou que a organização detinha plena capacidade técnica para conduzir uma investigação sobre suposta produção de armas químicas. Foi, contudo, mantida à margem do processo. Bustani relatou que vinha trabalhando em favor da adesão do Sudão à CPAQ desde 1997, no quadro de seus esforços junto aos países árabes, notadamente o Iraque e a Líbia. Depois do controverso ataque, suas gestões se reforçaram, e o Governo sudanês se convenceu da oportunidade de aderir, o que ocorreu em junho de 1999. O ex-Diretor-Geral comentou, ainda, sobre seu empenho para que o Sudão presidisse o Conselho Executivo da OPAQ, o que foi conseguido sem objeções dos EUA. Nesse processo, Bustani tomou conhecimento de que houve um "arranjo" entre os EUA e o Sudão, pelo qual

[185] Para um exame mais detalhado do caso, vide Barletta, 1998.

[186] Carta do Ministro das Relações Exteriores do Sudão ao Presidente do CSNU, 21 de agosto de 1998. Vide também "Sudan Urges NAM Support for UN Fact-Finding Mission", da Agence France Presse (AFP), 31 agosto de 1998.

[187] O Grupo Árabe tabulou projeto de Resolução sobre o assunto no final de setembro, requerendo ao Secretário-Geral que estabelecesse: "a) whether al-Shifa has been engaged in the production of chemical weapons ingredients; b) whether there exists any link either financial, technical, logistical or otherwise between al-Shifa and the Osama bin Laden terrorist network". Apud Barletta, 1998.

[188] Declaração do Representante Permanente dos EUA, Bill Richardson, à imprensa. Vide "No UN Security Council Decision on Sudan Fact-Finding Mission", Agence France Presse, 24 de agosto de 1998.

este baixaria o tom sobre o ataque sofrido em troca de uma indenização norte-americana. Em viagem oficial ao Sudão, em 2002, o Diretor-Geral visitou a instalação bombardeada: tratava-se, segundo ele, de uma "casa de subúrbio, ao lado de várias outras, sem qualquer condição de abrigar qualquer laboratório"[189].

Tanto o caso do Iraque quanto o do Sudão confirmam a possibilidade de emprego da contraproliferação como pretexto para ações militares com outros objetivos individuais – como a mudança de regime e o contraterrorismo.

2.2.3. Governos de George W. Bush (2001-2009)

No que diz respeito à doutrina**,** a contraproliferação encontra, sob o Governo de George W. Bush, grande receptividade, inclusive fora dos meios militares, e, com os atentados de 11 de setembro de 2001, um contexto ainda mais fértil para desenvolver-se. Segundo James Smith:

> *What many see as a departure, then, or at least an abrupt change in vector, for the Bush team following 9-11 is actually much more a deepening than a change: the attacks reinforced, extended and expanded, and placed the already developing Bush policy on a war footing*[190].

A Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*), publicada em setembro de 2002, deve ser vista no quadro da evolução da doutrina de segurança e defesa, iniciada nos anos 90 e acirrada pela percepção de nova ameaça representada pela possibilidade de obtenção de ADM por atores não estatais. Seu ponto de partida é a percepção de que os EUA se encontram em guerra contra um inimigo difuso – o terrorismo. A nova Estratégia desloca a ênfase da ação dos instrumentos de dissuasão militar, úteis para enfrentar outras superpotências estatais durante a Guerra Fria, para meios de natureza diversa: inteligência, defesa interna, aplicação da lei e forças militares. Em particular, a Estratégia concebe eventual uso de ADM, seja por "Estados-pária", seja por terroristas, como a principal ameaça contra a segurança nacional dos EUA.

Há quatro temas que merecem atenção. O primeiro deles é a confusão deliberada entre ação de preempção (*preemptive action*) e ação preventiva

[189] José Mauricio Bustani. Entrevista ao autor.
[190] Smith, p. 10.

(*preventive action*). Cabe recordar que o uso da força em face de ataque iminente está respaldado pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, relativo à legítima defesa. É, portanto, legítima e legal a ação de preempção, quando destinada a bloquear um ataque próximo, com uso proporcional da força e limitado à ameaça específica. Não se confunde com o conceito de guerra preventiva, que busca evitar o surgimento de condições adversas em outro Estado – tal como a obtenção de ADM –, ainda que estas não representem ameaça de ataque iminente. Diferentemente da ação militar para legítima defesa, a Carta da ONU não acomoda a guerra preventiva.

Na Estratégia de 2002, contudo, ambos os conceitos são colocados no mesmo plano. Os EUA arrogaram-se, assim, um direito novo: empregar a força contra Estados ou grupos terroristas que buscam desenvolver ADM[191]. Como fundamentação dessa evolução conceitual, a Estratégia ressalta que os terroristas não deixariam de operar ataques com ADM se delas pudessem dotar-se. Nessas condições, a preempção e a prevenção não se distinguiriam claramente:

> *We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries (...) The greater the threat, the greater is the risk of inaction — and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively*[192] *(grifo do autor).*

O segundo aspecto é a revelação de que os EUA têm por objetivo estratégico a manutenção de sua superioridade militar: "our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States"[193]. É importante notar que se trata aqui de um conceito clássico – a relação internacional de poder – e não de fenômeno derivado do surgimento de atores não estatais. Isso indica que as políticas fortalecidas contra a proliferação terão um alvo duplo: os Estados, e não apenas os atores não estatais.

[191] Idem, p. 16. A Estratégia reconhece que introduz inovações nos conceitos de autodefesa e de ação preventiva e oferece alguns elementos que, segundo indicado, auxiliariam a evitar desvios: fortalecer e unificar as capacidades na área de inteligência, que apontariam com maior precisão a ocorrência de ameaças; coordenar as respostas às ameaças com aliados; e adaptar as forças militares para fortalecer a capacidade de conduzir operações precisas e rápidas.
[192] Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, 2002, p.15.
[193] Idem, p. 30.

O terceiro aspecto é que, não obstante a retórica afirmativa da capacidade dos EUA de agirem a sós para alcançar sua segurança nacional, a Estratégia de 2002 não questiona a cooperação com o mundo exterior, mas, sim, o formato que ela deve tomar. O conceito novo introduzido pela Estratégia é o "multilateralismo efetivo". Trata-se de uma concepção utilitarista, que dá primazia ao alcance dos resultados da cooperação, embora se preocupe em manter a fachada do multilateralismo. Essa concepção não exclui instâncias multilaterais, mas busca fazer derrogações a elas, e complementá-las com ações de cunho bilateralista ou unilateral para aumentar sua eficácia. Uma palavra-chave da Estratégia de 2002 é aliança – formato de cooperação que merece todo um capítulo do documento – o de número 3 – e que, como se viu anteriormente, se distingue do conceito de ação coletiva[194].

O quarto aspecto é a reincorporação explícita da contraproliferação à doutrina de segurança e sua inserção no marco da ação preventiva:

> *We must stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction (...) Our comprehensive strategy to combat WMD includes proactive counterproliferation efforts. We must deter and defend against the threat before it is unleashed*[195].

Poucos meses depois da publicação da Estratégia de 2002, foi adotada a Estratégia de Combate às Armas de Destruição em Massa, que descreve mais detalhadamente a política na área. Ela concebe uma abordagem baseada em três pilares: a contraproliferação, o fortalecimento da não proliferação e o gerenciamento de respostas para o caso de uso de ADM contra os EUA. A lógica do primeiro elemento é que a não proliferação nem sempre obtém os resultados desejados pelos EUA e deve ser complementada em benefício do interesse norte-americano[196].

O documento identifica um conjunto de campos de ação sob o guarda-chuva da contraproliferação – o primeiro dos quais é a interdição:

---

[194] "Chapter 3: Strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends". Idem.

[195] Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, 2002, p. 14.

[196] "*W*e cannot always be successful in preventing and containing the proliferation of WMD to hostile states and terrorists. Therefore, U.S. military and appropriate civilian agencies must possess the full range of operational capabilities to counter the threat and use of WMD by states and terrorists against the United States, our military forces, and friends and allies". Estratégia Nacional de Combate às Armas de Destruição em Massa, 2002, p. 2.

> *Effective interdiction is a critical part of the U.S. strategy to combat WMD and their delivery means. We must enhance the capabilities of our military, intelligence, technical, and law enforcement communities to prevent the movement of WMD materials, technology, and expertise to hostile states and terrorist organizations*[197].

No que diz respeito à prática, o grande caso de contraproliferação, invocado pelo Governo norte-americano a partir de 2002, foi a questão do Iraque. Em setembro de 2002, o Presidente George W. Bush compareceu à AGNU, perante a qual denunciou a posse de ADM pelo Iraque. Em março de 2003, os EUA e o Reino Unido lançaram, sem autorização do CSNU, ofensiva militar contra Bagdá. Muitos dos aspectos relacionados à controversa Segunda Guerra do Golfo escapam ao escopo deste estudo, mas é útil examinar aquelas questões relacionadas à doutrina da contraproliferação.

Primeiramente, observe-se a limitada disposição para a composição internacional e multilateral. Washington e Londres desconsideraram as organizações internacionais – o CSNU, a AIEA, a UNMOVIC e a OPAQ – cada uma posta de lado, de uma maneira ou de outra, a uma determinada altura do processo. Sem entrar no caso de cada uma dessas organizações, cabe ressaltar as avaliações convergentes sobre as intenções norte-americanas e britânicas por parte de dois Diretores-Gerais. O Embaixador José Maurício Bustani observa que:

> *O que terá sido um das causas mais profundas de meu afastamento foi a questão da possível adesão do Iraque à OPAQ e a conseqüente aceitação por Bagdá do regime de inspeções da Organização. Tivesse o Iraque aderido à CPAQ, é possível que meus esforços diplomáticos tivessem logrado importantes êxitos no Oriente Médio latu sensu e permitido a retomada da implementação do regime de inspeções determinado pelo Conselho de Segurança. Mas provavelmente desapareceriam naquele momento os argumentos para justificar o que está acontecendo enquanto escrevo esta matéria, em novembro de 2002: a preparação de uma ação militar contra o Iraque*[198].

Sobre o mesmo Hans Blix, então Diretor da UNMOVIC e encarregado da verificação do desarmamento do Iraque, registra que:

[197] Idem. O conceito de interdição será discutido no próximo capítulo.
[198] Bustani, p. 81.

Although the inspection organization was now operating at full strength and Iraq seemed determined to give it prompt access everywhere, the United States appeared as determined to replace our inspection force with an invasion army. (...) Keeping Saddam Hussein in his box and ensuring the disarmament of Iraq through UN inspections was deemed no longer acceptable. While the guidelines in the December 1999 UNMOVIC resolution were perfectly valid and called for a work program covering a first period of 120 days of inspections, the US, the UK and Spain had been taking their cues from Security Council Resolution 1441, adopted on November 8, 2002. In their reading, this resolution gave Iraq only a limited time and a last opportunity to cooperate to attain disarmament or else face ´serious consequences´. Most of the Council were of the view that such a decision was for the Council collectively, not for individual members, as the US and UK insisted[199].

Houve, por outro lado, preocupação dos EUA e, muito especialmente, do Reino Unido em fundamentar suas ações – o que foi feito com dificuldade. O que se viu foi uma sucessão de argumentos e explicações, que envolveram desde o objetivo do suposto desarmamento do Iraque (a palavra contraproliferação foi evitada) até a missão de difundir as liberdades e promover a democracia no Grande Oriente Médio, passando pela meta de prevenir relações de cooperação entre Bagdá e grupos terroristas[200]. O esforço de fundamentação perante a opinião pública chegou a envolver uma dramatização das ameaças da proliferação para sublinhar o imperativo da contraproliferação[201].

Tais argumentos caíram no descrédito pela falta de detecção das supostas ADM em território iraquiano, meses depois da derrubada de Saddam Hussein. Em 2004, sob pressão da opinião pública, o Governo norte-americano encarregou

[199] Blix, p. 3.

[200] O zigue-zague explicativo em que se viu envolvido o Primeiro-Ministro Tony Blair, entre 2002 e 2005, é bastante ilustrativo. Em setembro de 2002, perante a Casa dos Comuns, Blair admitia o desejo da mudança de regime no Iraque, mas argumentava que seu principal objetivo era o desarmamento: "Let me be plain about our purpose. Of course there is no doubt that Iraq, the region and the whole world would be better off without Saddam. The ending of regime would be the cause of regret for no-one other than Saddam. But our purpose is disarmament". House of Commons, 6th series, vol. 390, col. 3.

[201] Blair advertiu, de forma alarmista em 2003, perante os Comuns: "Iraq has chemical and biological weapons, that Saddam has continued to produce them, he has existing and active military plans for the use of chemical and biological weapons, which could be activated within 45 minutes, including against his own Shia population; and that he is actively trying to acquire nuclear weapons capability". Idem.

missão especial de avaliar a questão: o relatório final do Iraq Survey Group concluiu que os programas de ADM de Bagdá teriam sido interrompidos em 1991 com a imposição das sanções pelo CSNU e teriam, a partir de 1995, perdido a capacidade de serem reconstruídos[202]. Oficialmente, o Governo norte-americano atribuiu a situação a erros de inteligência. Em síntese, o caso do Iraque ilustra o risco de erros de inteligência – ou reais desvios de propósitos – a que se prestam ações de guerra preventiva, inclusive em ações de contraproliferação.

Um caso mais recente de contraproliferação foi o ataque de Israel, em setembro de 2007, contra reator nuclear, em construção, localizado em Al Kibar, na Síria. Segundo o Governo israelense, tratar-se-ia de instalação que Damasco estaria construindo, secretamente, em cooperação com a Coreia do Norte, com vistas a extrair plutônio. Os EUA expressaram sua aprovação à ação de Israel. *Ex post facto*, apresentaram vídeo e fotos de satélites que comprovariam as atividades proibidas e a cooperação norte-coreana. Há suspeitas de que o ataque teve por objetivo demonstrar a disposição do Governo israelense para atuar na matéria, com o objetivo de fortalecer a posição negociadora ocidental com relação ao programa nuclear do Irã[203]. Na sessão de junho de 2008 da Junta de Governadores, o Diretor-Geral da AIEA, Mohamed El Baradei, condenou o recurso a atos de contraproliferação e frisou que a Agência é a autoridade competente para verificar e assegurar, de acordo com seu Estatuto e seu sistema de salvaguardas, o cumprimento dos acordos de salvaguardas por parte dos Estados[204].

2.3. Principais reações internacionais à doutrina da contraproliferação

2.3.1. A Europa e os aliados da OTAN

Uma das preocupações dos EUA, desde o anúncio de sua Iniciativa de Contraproliferação, foi engajar seus aliados em favor da doutrina de contraproliferação. Conquanto influísse decisivamente na mudança da agenda,

[202] *Comprehensive Revised Report with Addendums on Iraq's Weapons of Mass Destruction (Duelfer Report*), 30 de setembro de 2004. Disponível em http://www.gpoaccess.gov/duelfer/.
[203] Há forte apoio de Israel à doutrina da contraproliferação. Desde 2003, Israel tem emitido declarações segundo as quais estaria preparado e disposto a levar a cabo ataques militares contra instalações militares do Irã, se assim julgar necessário.
[204] Discurso do Diretor-Geral da AIEA na abertura da sessão de junho de 2008 da Junta de Governadores da AIEA. Disponível em http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2008/ebsp2008n005.html.

Washington estava sensível à necessidade de contar com respaldo para a nova doutrina, inclusive porque não lhe convinha ser o único a fazer o trabalho de resolver as complexas questões políticas (legitimidade), jurídicas (legalidade), econômicas (custos) e operacionais derivadas. Os aliados europeus constituíram o foco da promoção do conceito de contraproliferação.

Em janeiro de 1994, os EUA submeteram o tema à Cúpula da OTAN, em Bruxelas. Em seu discurso, o Presidente Clinton argumentou que o desaparecimento da URSS não havia eliminado a razão de ser da Aliança Atlântica, uma vez que novas ameaças estavam se conformando – entre as quais a proliferação. Foi, assim, criado o Grupo de Defesa contra a Proliferação (GDP), copresidido por EUA e França. Estava lançado um importante debate em torno da introdução do conceito de contraproliferação na doutrina da OTAN. Os principais atores nessa negociação foram EUA, França, Reino Unido, em posição favorável, e Alemanha, em posição recalcitrante.

Desde o fim da Guerra Fria, os estamentos político-militares franceses encontravam-se em plena reflexão a respeito da adaptação da política do país no tocante às ADM no novo contexto do pós-Guerra Fria. Em 1994, depois de vinte anos sem o fazer, Paris publicou seu Livre Blanc sur la Défense, no qual articulou uma nova visão sobre os desafios da França no mundo e sobre a abordagem a ser perseguida no novo contexto. O diagnóstico das ameaças de segurança e o receituário elaborado pelos franceses muito se assemelhavam àqueles desenvolvidos em Washington[205]. François Gere ressaltou que Paris concebia o problema da proliferação não apenas como ameaça à segurança internacional, mas ao poder nacional das grandes potências. Segundo ele, "pour la France, la dissuasion et la contreprolifération constituent des actions complémentaires"[206]. Paris viu na contraproliferação,

[205] "*Il est à craindre que les politiques de contrôle préventif ne suffisent pas à nous prémunir contre le risque de prolifération* (...). Les *hypothèses d'emploi de nos forces* et l'évolution du concept stratégique font ressortir des caractéristiques nouvelles: l'apparition de *missions d'un type nouveau*, à l'occasion du rôle accru des opérations pour garantir la stabilité et la sécurité internationales; ces missions requièrent des moyens spécialisés, *adaptés à des contextes de basse ou moyenne intensité, à mi-chemin entre la guerre ouverte et l'état de paix.* Plusieurs modalités d'action sont retenues: l'action militaire limitée vise à maintenir une crise ouverte ou naissante à son plus bas niveau possible, *soit par une action préemptive*, soit par des actes de rétorsion, permettant de réduire de façon significative le potentiel militaire adverse", in République française, Livre Blanc sur la Défense, 1994, p. 158 (grifos do autor).

[206] Idem, pp. 159-170.

ademais, uma oportunidade para obter dos EUA, por meio da OTAN, tecnologias militares que lhe reforçassem as capacidades na matéria[207].

A França discordou dos EUA, contudo, com relação ao papel das organizações internacionais. Defendeu, na OTAN, que as ações de contraproliferação não poderiam ser concebidas salvo se empreendidas sob a égide de uma organização internacional competente para autorizar o emprego da força[208]. Essa importante ressalva se fazia no mesmo contexto em que a política externa francesa expressava receio de que, com sua condição de "hyperpuissance"[209], os EUA se sentissem cada vez menos constrangidos em operar ações de intervenção, desta feita sob a fachada da contraproliferação. A França, como membro permanente do CSNU, defendeu que o órgão fosse consultado em casos que recomendassem o uso da força por parte da OTAN, sinalizando limites à ação da aliança por iniciativa própria[210].

As reações do Reino Unido ao conceito de contraproliferação, como se esperava do tradicional aliado dos EUA na Europa, foram de irrestrito apoio. Em intervenções públicas sucessivas, o Secretário de Defesa Malcolm Rifkind atualizou, ao longo de 1994, a doutrina do Reino Unido perante a proliferação, dando destaque ao uso de instrumentos militares, para além dos diplomáticos. Conquanto aceitasse a premissa de que a proliferação é estimulada pela existência de armas nucleares no arsenal de alguns países, o Reino Unido começou a argumentar que a banalização das tecnologias e a facilidade para sua aquisição erodiam o diferencial de poder britânico. Para garantir sua defesa territorial e seu *status* de potência, Londres considerou legítimo recorrer a todos os instrumentos possíveis. O Governo britânico não considerou como premissa da contraproliferação a obtenção de devida autorização pelas organizações internacionais competentes na matéria[211].

[207] Existia interesse na questão da defesa antimísseis: a França desejava posicionar-se como fornecedora de tecnologias para a montagem de bases terrestres de médio e longo alcance de detecção de mísseis.
[208] Gere, p. 13.
[209] A expressão "hyperpuissance" é de Hubert Védrine, ex-Chanceler da França.
[210] A explícita oposição francesa à intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, refletiria sobretudo preocupação em afirmar a autoridade exclusiva do Conselho de Segurança na autorização do uso da força perante o que acabou por revelar-se uma intervenção sob a roupagem da contraproliferação.
[211] Segundo Rifkind, "the American administration has made countering proliferation a major priority. We warmly welcome this, and we are looking forward to discussions with our NATO allies on this important subject over the coming months. The nature of the threat to Europe may have changed, while the central role of the Atlantic Alliance as the guarantor of European security has not. We cannot ignore the fundamental threat of a direct attack on an Alliance member. The circumstances of such aggression against a NATO Ally may be very different from those of the Cold War, but the principle of collective security is the same". Rifkind, M. *Statement to Parliament*. Londres, janeiro de 1994.

A Alemanha, contudo, expressou reservas à doutrina de contraproliferação e rechaçou o uso da força perante a proliferação, salvo nos termos do artigo 51 da Carta da ONU[212]. Alertou sobre o impacto adverso dessa doutrina sobre a não proliferação e o tradicional tratamento diplomático do problema. A contraproliferação poderia, na visão alemã, ser apenas uma solução a curto prazo para questões emergenciais e não atuaria nas causas subjacentes da proliferação – tais como a insegurança regional, os objetivos de prestígio ou o desequilíbrio de poder ressentido por determinado Estado[213]. Para Berlim, a força não resolveria o problema de forma sustentável – podendo, inclusive, precipitar decisões de proliferação por parte de alguns Estados que se sentissem ameaçados ou suscitar retaliações. Segundo os alemães, haveria uma contradição entre a doutrina da contraproliferação e o Artigo VI do TNP: a primeira denota preocupação com a manutenção de diferencial de poder, inclusive por meio do uso da força, em vez de buscar reduzir esse diferencial, em benefício da paz, por meio do desarmamento[214]. Como forma de manter um controle coletivo sobre a nova doutrina, a Alemanha insistiu no requisito da aprovação de todos os atos de contraproliferação pelo CSNU, aproximando-se, nesse ponto, da posição da França.

Na reunião ministerial de 1994, em Istambul, a OTAN aprovou a Nova Política-Quadro contra a Proliferação. A filosofia do documento é que as ações de contraproliferação, conquanto válidas, somente poderão ser empregadas caso se verifique o fracasso das ações de não proliferação. O consenso gerado foi de que a Aliança tem um papel a cumprir para combater a proliferação, mas dentro de determinados limites. O documento atendeu às preocupações franco-alemãs de não dar carta branca à ação da Aliança em torno de conceito pouco delineado. Satisfez aos EUA ao registrar que a proliferação constitui ameaça possível para os países-membros da Aliança e

[212] Em demonstração da tensão que a CPI parece ter gerado na relação com os EUA, oito dias depois do anúncio da CPI, em 1993, o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Klaus Kinkel, enunciou os dez pontos de sua Iniciativa de Não Proliferação. A Alemanha parecia buscar lançar uma contraproposta europeia.

[213] A pouco mais de um ano da Conferência de Exame do TNP que, em 1995, examinaria a extensão indefinida do TNP, perguntava-se se o Tratado, caso expirasse, não acabaria sendo substituído por outra abordagem em que prevaleceria o intervencionismo militar da principal potência.

[214] Uma das chaves para entender essas diferenças entre importantes membros da OTAN é certamente o *status* nuclearmente armado de Paris, Londres e Washington, por um lado, e Berlim, por outro.

que, preenchidos certos requisitos, a contraproliferação poderia vir a ser empregada.

Após os atentados de 11 de setembro, pela primeira vez, foi invocado o Artigo 5 da Tratado do Atlântico Norte, relativo à defesa coletiva. Entre outras medidas, a OTAN criou, em outubro de 2001, a Operação Esforço Ativo (Operation Active Endeavor), com mandato de, a partir da base militar da Aliança em Nápoles, patrulhar as águas do Mediterrâneo e realizar buscas e interdição, se necessário, de embarcações suspeitas de contribuírem para atividades terroristas, notadamente as originadas do Norte da África e do Oriente Médio[215]. Na Cúpula de Istambul, em junho de 2004, a OTAN decidiu renovar a operação. Segundo informação da OTAN, em fevereiro de 2009, mais de 100.000 navios foram interpelados, sendo que 148 foram objeto de verificação *in situ* (não há menção ao número de cargas apreendidas)[216]. Embora não tratasse especificamente da questão da proliferação, a Operação Esforço Ativo pode ser considerada um antecedente da articulação com os EUA em matéria de interdição marítima.

Os europeus evoluíram no sentido de acomodar, em sua própria doutrina regional, o conceito de contraproliferação, ainda que com limites. A Estratégia Europeia contra a Proliferação, celebrada em 2003, enunciou que o tratamento do problema de ADM teria revelado insuficiências, o que obrigaria a União Europeia a "act to prevent, deter, halt and, where possible, *eliminate proliferation programmes* of concern worldwide" (grifo do autor), notadamente em cooperação com os EUA[217]. No entanto, a UE deixou claro que sua postura levará em conta a prevalência da não proliferação sobre outras opções e o necessário envolvimento das organizações internacionais competentes.

2.3.2. Mundo em desenvolvimento

No mundo em desenvolvimento, o anúncio da doutrina da contraproliferação dos EUA, em 1993, teve reduzida repercussão. Segundo Larsen:

---

[215] São utilizadas embarcações de superfície, submarinos e aviões de patrulha marítima; as equipes de inspeção que abordam as embarcações suspeitas têm, em média, 15 homens, com cobertura de outras embarcações militares.

[216] Para mais informação, vide http://www.nato.int/issues/active_endeavour/index-f.html.

[217] Documento 15656/03 do Conselho Europeu, 10 de dezembro de 2003.

Although significant latitude existed for developing states to allege that counterproliferation was part of the discriminatory regime, no one has raised this issue officially. It has not inflamed a North–South debate. Many states, particularly developing nations and those belonging to the Nonaligned Movement, simply do not have the resources to focus on more than one or two WMD proliferation issues at a time. Few took more than a passing notice of an initiative designed to target the few states[218].

Terá contribuído para isso o fato de a contraproliferação, como conceito, não ter sido suscitada pelos EUA nas organizações multilaterais. Historicamente, como visto, os conceitos de não disseminação e, em seguida, de não proliferação foram discutidos e aprofundados no foro do ENDC. No caso da contraproliferação, os EUA levaram o conceito a discussão apenas no âmbito da OTAN, abstendo-se de submetê-lo a organizações internacionais, como a ONU, a AIEA ou as Conferências dos tratados (TNP, CPAQ, CPAB).

Não obstante, importa notar as reações críticas de parte do mundo em desenvolvimento ao uso da força diante do problema da proliferação. Por ação do G-77, as Conferências de Exame do TNP de 1985 e de 1995 reprovaram expressamente o uso da força e a ameaça de seu uso. Quatro anos depois do ataque a Osirak, os Estados Partes no TNP condenaram a ação de Israel contra as instalações iraquianas, reiterando o entendimento das Resoluções 487 e 481 do CSNU, segundo o qual ataques do tipo são ameaça ao sistema de salvaguardas da AIEA e às fundações do TNP[219]. A linguagem da Declaração de 1995 reitera a condenação, mas também revela esforço dos interessados na contraproliferação para abrir uma brecha para ela:

Attacks or threats of attack on nuclear facilities devoted to peaceful purposes jeopardize nuclear safety and raise serious concerns regarding the application of international law on the use of force in such cases, which would warrant inappropriate action in accordance with the provisions of the Charter of the United Nations (grifo do autor)[220].

[218] Larsen, 1997, p. 31.

[219] Declaração Final da Conferência de 1985 de Exame do TNP. Parágrafo 10, seção dedicada ao exame da implementação do Artigo IV do Tratado.

[220] Ademais da imprecisão sobre a quem competiria determinar o caráter pacífico de determinada instalação, admite-se a ideia de que seriam lícitas as ameaças de ataques ou os ataques contra instalações que não tivessem fins pacíficos. Declaração Final da Conferência de 1995 de Exame do TNP.

Na Conferência de 2000, os Estados Partes no TNP reiteraram sua condenação ao uso da força perante a proliferação:

> *The Conference reaffirms that, in accordance with the Carter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations*[221].

Preocupações com a contraproliferação expressaram-se, ainda, de forma razoavelmente discreta, na postura de alguns grandes países do Sul.

Segundo Serguei Kortunov, as Forças Armadas da Rússia receberam *briefings*, entre 1992 e 1993, de altos oficiais do Pentágono a respeito do novo conceito – o que pode ser interpretado como o ensaio de consultas entre Washington e Moscou[222]. No entanto, diante de suas dificuldades para garantir a integridade de seus arsenais de ADM e controlar desvios de bens de uso dual, a posição da Rússia era de debilidade, com reduzida margem para, pouco tempo depois do colapso da URSS, fazer valer sua posição. Segundo Larsen, no contexto histórico do surgimento da doutrina de contraproliferação dos EUA, "Moscow changed from being a partner in the nonproliferation regime to being a part of the problem"[223].

A imprecisão do termo contraproliferação motivaria, de qualquer forma, desconfianças no estamento militar russo, preocupado com os possíveis desvios de objetivos de Washington. Segundo Kortunov, já em 1994, havia suspeitas de que os EUA desejassem questionar a utilidade do Tratado de Proibição da Mobilização de Mísseis Antibalísticos (ABM) – o que se confirmaria em 2001[224]. Naquele ano, Moscou levou a Washington as seguintes observações, reservadas, sobre sua posição com relação à contraproliferação:

---

[221] Declaração Final da Conferência de 2000 de Exame do TNP.

[222] Kortunov, p. 7.

[223] Larsen, p. 25.

[224] O Tratado, de 1972, estipulou severas limitações à defesa antimísseis balísticos entre EUA e a URSS, sendo considerado um fator central para a geração, por meio da vulnerabilidade mútua, de estabilidade internacional. Foi denunciado pelos EUA em 2001, deixando de vigorar em 2002. A decisão de Washington abre caminho para projetos de defesa missilística nos EUA e aliados da OTAN, que Moscou dificilmente tem condições de neutralizar ou compensar.

(i) preferência de tratamento da proliferação pelos métodos político-diplomáticos;
(ii) aceitação do emprego de medidas coercitivas contra o Estado que buscasse proliferar, tais como sanções econômicas e científico-tecnológicas; e
(iii) possibilidade de uso da força em circunstâncias excepcionais, mas sempre com a necessária autorização do Conselho de Segurança[225].

A Índia viu-se como alvo prioritário da CPI, quando esta foi anunciada em 1993. Logo ao assumir, o Presidente Clinton empenhou-se em impedir que Moscou transferisse motores e tecnologia de mísseis para Nova Délhi – questão que se arrastou ao longo daquele ano e, vista em conjunto com o anúncio da CPI, foi interpretada como empenho redobrado de Washington contra os programas sensíveis indianos. Em 1994, foi aprovada a Emenda Glenn, que fortaleceu as sanções aplicadas pelos EUA contra a Índia desde os testes nucleares de 1974. As correntes indianas mais nacionalistas consideraram a nova doutrina norte-americana um sinal de alerta e passaram a defender uma demonstração de sua capacidade bélica nuclear plena e irreversível o quanto antes. Em maio de 1998, a Índia realizou três testes termonucleares em Pokhran. Os EUA adotaram sanções. O CSNU adotou a Resolução 1172, exigindo que a Índia aderisse ao TNP na condição de Estado não nuclearmente armado[226].

Diante da reação inexorável de Nova Délhi, emergiram correntes contraditórias no seio do governo norte-americano. Segundo Strobe Talbott, que foi Secretário de Estado Adjunto, a visão do Pentágono era de que estava em jogo a estabilidade da ordem nuclear global: se a Índia obtivesse a bomba, outros países sentiriam a necessidade de ter uma igualmente[227]. No Departamento de Estado, contudo, prevalecia a análise de que a dissolução da União Soviética criara uma janela de oportunidade para liberar as relações dos EUA com o Sul da Ásia dos constrangimentos e distorções da Guerra Fria[228]. Depois de decretar sanções contra Nova Délhi, o Presidente Clinton aprovou a ideia de transformar a relação bilateral com a Índia, tendo em conta as perspectivas da emergência da potência econômica indiana.

[225] Kortunov, p. 17-25.
[226] Talbott, p. 52.
[227] Idem, p. 24.
[228] Idem p. 27.

Progressivamente, a política dos EUA com relação à Índia evoluiu no sentido de, segundo Talbott, "allow it to pursue objectives that were in some tension with one another: keeping the lid on the proliferation (…), nudging US-Indian relations forward"[229].

A combinação desses fatores levou os EUA a buscarem um diálogo com a Índia em que, progressivamente, acomodaram suas ambições de potência nuclear em troca de um novo padrão de relacionamento[230]. No processo, foi possível arrefecer as preocupações de setores políticos da Índia com a doutrina de contraproliferação, sem, contudo, superar as desconfianças ainda presentes em setores nacionalistas indianos. Não cabe aqui aprofundar o tema, que culminou com a celebração de acordo de cooperação nuclear entre Washington e Nova Délhi, de 2004. Basta registrar que a Índia passou por uma mudança fundamental de condição – de uma das vozes mais críticas dos esforços de não proliferação e um dos alvos prioritários desde que realizou seu primeiro teste nuclear em 1974 para, hoje, parte cada vez mais interessada na aplicação desses esforços com relação ao resto do mundo[231].

Seria possível, assim, sintetizar as reações internacionais ao conceito de contraproliferação no trinômio compreensão, apreensão, ressalvas. Notadamente entre os países ocidentais, mas não apenas, houve compreensão com relação ao agravamento da ameaça representada pela proliferação num contexto internacional modificado pelo fim da Guerra Fria e pela globalização – o que justificaria políticas complementares, mas não substitutivas da não proliferação. No entanto, houve apreensão com relação à versão mais extrema da doutrina (guerra preventiva, ataques preventivos). As ressalvas principais manifestaram-se quanto ao uso da força e à marginalização dos foros internacionais.

---

[229] Idem.

[230] "The administration's grip on the levers that allowed it to apply pressure on India was slipping. With every passing month, the US Congress was more impatient to lift the remaining sanctions. Of the seven governments in the G-8 that had the power to continue blocking lending to India, the administration had solid support only from the Japanese and the Canadians. Seeing France and Italy breaking ranks, the UK and Germany showed signs of being tempted to step up the pace of restoring to normal their own relations with India. They were inclined to lower the bar for sanctions relief as much and as soon as possible, and to do so in return for the most modest of progress on the benchmarks". Idem.

[231] Em 1994, nas primeiras reuniões de diálogo com os membros permanentes do CSNU, mais o Paquistão, o Japão e a Alemanha, Nova Délhi insistia na incorporação também do Irã, da Líbia e da Coreia do Norte. Em compensação, em 2006, a Índia surpreendeu ao votar na Junta de Governadores da AIEA em favor do envio da questão nuclear do Irã ao Conselho de Segurança, em apoio aos países ocidentais.

Assim, no *continuum* de opções situadas ao longo do eixo que vai da contraproliferação plena (o uso da força de forma unilateral) à não proliferação exclusiva (o não uso da força e a prevalência do formato multilateral), identifica-se uma zona de contraproliferação moderada, que envolve o uso da força em menor intensidade e com alguma articulação internacional. Nessa área, determinadas medidas de contraproliferação encontraram condições de serem articuladas com grau razoável de aceitação internacional, sem prejuízo de reservas e críticas. Entre tais medidas, está a interdição.

Capítulo 3 - Bilateralismo e contraproliferação: a Iniciativa de Segurança contra a Proliferação

"The success of the initiative is in part attributable to the much different approach that we took from traditional nonproliferation initiatives. This is not a treaty-based approach".

John Bolton, 2007[232]

O Presidente George W. Bush lançou a Iniciativa de Segurança contra Proliferação (PSI), em visita à Polônia, em maio de 2003, com base no entendimento de que "when weapons of mass destruction or their components are in transit, we must have the means and the authority to cease them"[233]. Bush convidou os "friends and allies" dos EUA a conformar a PSI[234].

3.1. Motivações e gênese

As publicações especializadas registram alguns casos práticos que, além da dimensão doutrinária, teriam motivado o Governo Bush a lançar a Iniciativa ou confirmariam sua utilidade.

[232] Entrevista do Subsecretário para Segurança Internacional e Controle de Armas, dos EUA, John Bolton, ao jornalista Jeremy Paxman, da BBC, em 1.12.2007. Disponível em www.youtube.com/watch?v=gZCb4 5xgF44

[233] Discurso do Presidente dos EUA em Cracóvia, 31 de maio de 2003. Disponível em http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/print/20030531-3.html

[234] Idem.

O primeiro é o do navio So San. Como relata Mark Shulman, pesquisador do Exército norte-americano, no final de 2002, a inteligência dos EUA havia detectado transferências financeiras suspeitas entre o Iêmen e a Coreia do Norte. Imagens de satélite indicaram que oxidantes de combustível de mísseis SCUD foram embarcados no So San. Monitorada por satélite pelos EUA, a embarcação revelou um comportamento suspeito em alto-mar: além de não seguir itinerário em linha reta, viajou em zigue-zagues e não hasteava, senão ocasionalmente, a bandeira norte-coreana. A marca de identificação do navio no casco havia sido pintada de branco, em tentativa aparente de apagá-la, e o nome So San, que ainda era possível ler, não constava dos registros da frota da Coreia do Norte. Nos termos da Convenção sobre o Direito do Mar, os EUA consideraram verificadas as condições para a busca e eventual interdição do navio. A pedido da Marinha norte-americana, a fragata Navarra, da Espanha, interceptou o So San, onde foram encontrados quinze mísseis SCUD, escondidos entre sacos de cimento. Madri e Washington avaliaram como um êxito sua operação conjunta. Não obstante, no dia seguinte, tiveram de liberar o navio e a carga, uma vez que o Iêmen declarou tratar-se de encomenda sua e frisou não haver norma internacional que o proibisse de adquirir mísseis.

O segundo caso foi a descoberta da rede do cientista paquistanês A. Q. Khan, que montou uma consultoria de provimento de bens e serviços para programas nucleares, inclusive com fins não pacíficos[235]. Entre 1972 e 1974, Khan trabalhara nos Países Baixos para uma companhia que prestava serviços à Companhia de Enriquecimento de Urânio (URENCO), de onde repassou informações sensíveis para a inteligência paquistanesa. De volta ao Paquistão, em 1975, chefiou o programa oficial de enriquecimento de urânio, encarregando-se também dos fornecimentos externos. Manteve, assim, os contatos comerciais que tinha junto a agentes ligados à área nuclear (empresários, executivos, peritos, agentes financeiros e de transporte). Paralelamente a suas atividades oficiais, Khan organizou uma rede transnacional de fornecimento de materiais e conhecimento nucleares. No final dos anos 90, a rede era capaz de fornecer todos os elementos necessários à produção de urânio altamente enriquecido, bem como desenhos técnicos e instruções de armas nucleares.

Em 2004, os EUA expuseram publicamente a Rede A. Q. Khan e citaram-na como exemplo dos novos desafios diante do problema da proliferação. O

[235] Clary, 2005, p. 4.

Diretor-Geral da AIEA, Mohamed El Baradei, considerou ter sido descoberto "um Walmart internacional de bens nucleares"[236]. Diante das pressões norte-americanas e internacionais sobre Islamabade, o cientista admitiu, em depoimento televisado, seu envolvimento em mecanismos que permitiram a proliferação de tecnologia nuclear sensível. Segundo se noticiou, entre os clientes de Khan, teria estado o Irã[237]. Relatos indicam que outros países, como Egito, Iraque e Síria, haviam sido consultados sobre seus interesses na matéria, mas teriam declinado as ofertas. Pesam suspeitas de que Khan tenha chegado a oferecer colaboração ao Governo do Talibã, no Afeganistão, para onde realizou diversas viagens entre 1997 e 2003[238].

Um terceiro caso é frequentemente citado para demonstrar a utilidade da PSI. Em outubro de 2003, forças navais dos EUA interditaram o navio BBC China, de bandeira alemã, interceptando-o no percurso entre Dubai e a Líbia e escoltando-o, com autorização de Berlim, até a costa da Itália. Dentro da jurisdição italiana, o navio foi inspecionado e nele foram encontrados milhares de componentes destinados à fabricação de centrífugas nucleares. O Governo norte-americano atribuiu à PSI o êxito na apreensão. Essa demonstração de eficiência dos controles internacionais, segundo Washington, teria sido decisiva para reverter as ambições de Trípoli em matéria de ADM: "after we and our allies in the Proliferation Security Initiative seized a nuclear-related shipment headed for Tripoli, Libya permitted the first Americans into the country and made the admissions that ultimately ended their programs"[239].

A PSI tem origens e ambições mais complexas – cuja elucidação pode ser encontrada no processo de consultas, conduzido entre 2001 e 2004, de forma informal entre algumas potências, como EUA, Reino Unido e França, a respeito do fortalecimento da não proliferação e da implementação de medidas de contraproliferação[240]. O ponto de partida era a percepção da existência de lacunas no tratamento do problema das ADM – como a falta de

[236] Vide http://www.fas.org/irp/congress/2007_hr/aqkhan.pdf.

[237] AIEA, Documento GOV/2004/83 "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General", 15.11.2004.

[238] Para um estudo abrangente das possíveis contribuições da Rede Khan para os programas nucleares desses países, vide Clary, 2005.

[239] Declaração à imprensa da Secretária de Estado Assistente para Verificação e Cumprimento, Paula DeSutter, 22 de setembro de 2004. Em dezembro de 2003, Reino Unido e EUA anunciaram a decisão da Líbia de renunciar a seus projetos sensíveis, em troca de um novo *modus vivendi* com o Ocidente.

[240] Entrevista a funcionário do Ministério da Defesa britânico.

mecanismo de verificação da CPAB e de disciplinas na área missilística –, o que abria flancos para a proliferação[241]. Nas consultas, Reino Unido e França defenderam maior envolvimento do CSNU, inclusive no sentido de ações de contraproliferação. Para Paris, o CSNU deveria contar com uma estrutura de verificação permanente, que fizesse uso da experiência e dos recursos humanos da UNSCOM e da UNMOVIC, no Iraque[242]. Para Londres, seria oportuno criar um "comitê de contraproliferação", nas linhas do Comitê de Contraterrorismo estabelecido pela Resolução 1373 do CSNU[243].

Os EUA concordaram em aproveitar a experiência extraída do Iraque, mas de forma seletiva. Destacaram a eficácia da Força Marítima de Interdição, autorizada pela Resolução 665 (1990) do CSNU, com o objetivo de garantir o embargo de armas contra o Iraque[244]. Também citaram a possibilidade de aproveitar a experiência da Operação Esforço Ativo, da OTAN, para criar uma operação que fosse ilimitada nos aspectos geográfico e temporal.

Não obstante a convergência em torno da proposta de um mecanismo de interdição contra a proliferação de alcance mundial, uma diferença rapidamente se manifestou. Enquanto Reino Unido e França insistiam na centralidade do CSNU, notadamente para emprestar a legitimidade necessária às ações pretendidas, Washington considerou ser preciso escapar dos constrangimentos inerentes às organizações internacionais. O CSNU seria inadequado para os fins pretendidos, haja vista o poder de veto detido tanto pela Rússia quanto pela China. Para os EUA, seria preciso que as ações de contraproliferação, inclusive as de interdição, fossem operadas de forma flexível, sem depender de um processo decisório multilateral[245].

[241] A CPAB estabelece a proibição do desenvolvimento, produção, transporte e armazenamento dessas armas, mas não cria instrumentos de verificação – o que teria, segundo a literatura especializada, levado vários de seus membros a violá-la. As negociações de um Protocolo de Verificação foram interrompidas, em 2001, por decisão dos EUA, sob o argumento de que a abordagem não seria a mais adequada.

[242] O Presidente Jacques Chirac apresentou essa proposta no debate geral da LVIII AGNU.

[243] A Resolução 1373 foi adotada pelo CSNU em 28.11.2001, após os atentados contra os EUA.

[244] Sob a operação, realizada entre 1990 e 1991, "more than 165 ships from 19 coalition navies challenged more that 7,500 merchant vessels, boarded 964 ships to inspect manifolds and cargo holds, and diverted 51 ships carrying more than 1 million tons of cargo in violation of UN Security Council sanctions. These interdiction activities completely suspended all high-volume imports to Iraq". Vide "Joint Interdiction", in Joint Publication, 3-03, Department of the Army, Department of the Navy, Department of the Air Force, United States Coast Guard. Washington, maio de 2007.

[245] Entrevista de funcionário do Departamento de Contraproliferação do Foreign Office.

Não estava ainda madura a discussão entre aquelas potências quando o Presidente Bush anunciou a PSI, em Cracóvia, em maio de 2003. O fato de ter sido anunciada em pronunciamento presidencial foi interpretado pelos britânicos como impaciência dos EUA com a demora das discussões e, de certa maneira, como forma de forçar a aceitação do modelo novo – político e informal – da PSI[246]. Não se pode dizer, portanto, que a PSI tenha sido objeto de negociações plenas, nem sequer entre as principais potências que estão em sua origem. Foi, na verdade, tentativa de imposição de uma visão a respeito da forma para o aproveitamento, em nível mundial, da experiência de interdição acumulada no Iraque em 1990 e 1991.

3.2. Os Princípios de Interdição e os produtos das reuniões plenárias

3.2.1. I Reunião, em Madri

A primeira reunião de articulação da PSI realizou-se em Madri, em 12 de junho de 2003. Dela participaram onze países: Alemanha, Austrália, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal e Reino Unido. A Declaração de Madri, emitida pelo Ministério das Relações Exteriores da Espanha, preocupou-se em apresentar e fundamentar a Iniciativa: "the International Community is deeply concerned by the proliferation of weapons of mass destruction and related materials, as well as by the risk that these may fall into the hands of terrorists"[247]. Referindo-se às deliberações do G-8, de 2002, e à Estratégia Europeia contra a Proliferação, a Declaração afirma haver um amplo consenso internacional de que a proliferação de ADM constitui a principal ameaça à segurança internacional[248].

---

[246] A escolha do local do anúncio da PSI – a Polônia – também teria sido cuidadosamente examinada: Washington pretendeu demonstrar que não dependia apenas de seus aliados tradicionais, como o Reino Unido e a França, podendo também atrair a "Nova Europa" (a expressão é do Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, que, em 2003, se referia assim a países como Espanha, Portugal e Polônia, que expressaram apoio à intervenção anglo-americana contra o Iraque, em contraste com a posição de França e Alemanha, designados como "Velha Europa"). Ademais, os países do Leste europeu eram essenciais para formar um "cordão sanitário" em torno das fronteiras da Rússia, cuja capacidade de controlar seus estoques de ADM e tecnologias correlatas era fonte de grande preocupação.

[247] Declaração Final da Reunião dos participantes da PSI, Madri, 12.6.2003.

[248] Idem.

Nesse quadro, anuncia o acordo entre os onze países para adotar medidas mais ativas com o intuito de parar o fluxo de ADM e de mísseis destinados a Estados e atores não estatais que suscitem preocupações da perspectiva da proliferação ("states and non-state actors of proliferation concern")[249].

Um dos principais temas discutidos em Madri foi a conveniência de abrir ou não a PSI ao resto da comunidade internacional. Os europeus defenderam um caráter aberto (open-ended), de forma a evitar que a PSI fosse vista como excludente ou voltada contra determinados Estados. Os EUA, por sua vez, insistiram em manter a PSI no quadro de uma "selective partnership". Sua preocupação era evitar que a PSI abrangesse número elevado de membros, o que poderia comprometer seu caráter flexível e vir a requerer deliberações mais estruturadas. Isso enfraqueceria, a seu ver, a capacidade de reação da PSI (responsiveness) diante de casos que exigissem providências imediatas.

A título de compromisso, foi aceita proposta segundo a qual os onze países fundadores seriam considerados como membros do núcleo da PSI (core group), mas se deixaria aberta a porta para que outros Estados pudessem expressar seu apoio a ela ou vir a contribuir para sua operação. Os EUA buscaram limitar essa abertura a países de relevância e com capacidade efetiva de contribuir para as operações da PSI. Resistiram ao argumento europeu de que mesmo o apoio declaratório de países menores poderia fortalecer a legitimidade da Iniciativa. A Declaração sintetizou esse debate, expressando "the desire to broaden support for and, as appropriate, participation in the PSI to include all countries that are prepared to play a role in preventing this dangerous commerce, and that can contribute to proactive measures to interdict shipments"[250].

3.2.2. II Reunião, em Brisbane

Um mês depois, em 9 e 10 de julho de 2003, os onze países reuniram-se em Brisbane, na Austrália. A Declaração emanada dessa reunião reflete a persistente preocupação em fundamentar a PSI. Ela resultaria de um contexto excepcional, marcado por um suposto "international alarm at the growing trade in WMD, missiles and related items"[251]. Diante da urgência de novos

[249] Idem.
[250] Idem.
[251] Declaração Final da Reunião dos participantes da PSI, Brisbane, 10 de julho de 2003.

mecanismos de defesa contra esses desenvolvimentos, os fundadores da PSI declaram ter acordado medidas rápidas e práticas para impedir o tráfico de ADM, mísseis e materiais relacionados[252]. A PSI, conquanto articulada por onze, é declarada uma iniciativa de interesse coletivo: "the PSI is a global initiative with global reach"[253].

Em Brisbane, foram iniciadas as discussões sobre o *modus operandi* da cooperação em matéria de interdição. Durante esse processo, manifestou-se uma linha divisória entre as posições dos EUA e dos demais[254]. Os EUA defenderam que a PSI mantivesse a flexibilidade, sem prender-se a requisitos que lhe prejudicassem a eficiência. Para eles, qualquer participante da PSI, mesmo individualmente, deveria poder realizar operações de interdição, sob o marco da Iniciativa e com o aval coletivo. Não seria necessária a coordenação prévia ou explicação posterior aos demais. Essa linha acabou aceita, conforme registra a Declaração de Brisbane: "we defined actions necessary to, *collectively or individually*, interdict shipments of WMD or missiles and related items at sea, in the air or on land"[255] (grifo do autor).

Outro tema complexo tratado em Brisbane foi a questão do uso da força nas ações de interdição. Houve acordo sobre o emprego moderado de força. No entanto, surgiram desencontros entre os EUA e os países europeus a respeito da necessidade de garantir a plena compatibilidade dessas ações com o Direito Internacional. A linguagem de compromisso acordada em Brisbane afirmou a disposição dos participantes da PSI de adotar medidas criativas e robustas para prevenir o tráfico de ADM, mísseis e materiais correlatos, de forma que elas sejam compatíveis com o Direito Internacional[256]. Demonstrando posição inflexível, contudo, o Chefe de Delegação dos EUA, John Bolton, concedeu entrevista, após a reunião, na qual afirmou que Washington se reservava o direito de executar interdições em qualquer lugar, inclusive em águas internacionais: "America doesn't need a licence to defend itself. We will act anywhere, including in the high seas"[257].

Nessas condições, cresceu a preocupação dos demais países fundadores em desconcentrar o poder dos EUA na PSI – o que terá sido alcançado

[252] Idem.
[253] Idem.
[254] Definida como "the US against the rest" por diplomata do Foreign and Commonwealth Office. Entrevista ao autor.
[255] Declaração Final da Reunião da PSI em Brisbane, 10 de julho de 2003.
[256] Idem.
[257] Entrevista à rede CNN, 13 de julho de 2003.

apenas em parte[258]. Os europeus ressaltaram a necessidade de que as informações de inteligência, base essencial das ações de interdição, fossem levadas ao conhecimento dos principais interessados, o que também contribuiria para uma revisão coletiva *a posteriori* dos fundamentos da ação. Registraram-se fortes resistências por parte dos órgãos de inteligência dos EUA, que consideraram não poder fornecer informações, salvo àqueles países que estivessem diretamente envolvidos nas operações específicas. A linguagem de Brisbane afirma, vagamente, a disposição de ampliar a cooperação na área de inteligência, sem, contudo, criar um compromisso de repasse de informação de inteligência para fundamentar ações sob a PSI[259].

Alguns países europeus defenderam, ainda, que os EUA fornecessem cooperação para a capacitação dos órgãos nacionais que poderiam estar envolvidos nas operações da PSI. Tratou-se de um ponto central nas agendas de Portugal e da Itália, cuja participação em foros como a OTAN está baseada, entre outros, na expectativa de receber contrapartidas em termos de materiais e treinamento militar. Sempre com ressalvas, os EUA cederam à proposta, e o texto de Brisbane estabeleceu que:

> *Although interdiction efforts have been under way for some time, there is a need to further develop and enhance the capabilities of PSI nations to conduct actual air, ground and maritime interdiction operations in partnership against WMD and delivery systems. To that end, participants agreed in principle to the concept of a series of interdiction training exercises, utilizing both military and civilian assets as appropriate, and that such exercises should take place as soon as practicable*[260] (grifo do autor).

A reunião de Brisbane retomou, ainda, a questão do grau de abertura da PSI ao resto do mundo. Consolidou-se o entendimento da reunião de Madri, no sentido de distinguir os Estados que pudessem fazer aportes concretos para as operações da PSI e outros cuja contribuição se resumiria a emprestar-lhe

[258] O contexto de fortes críticas internacionais à coalizão anglo-americana que invadira o Iraque alguns meses antes (em março de 2003) terá permitido flexibilizar a posição dos EUA que tinham, na PSI, a oportunidade de recomposição com a França e a Alemanha.

[259] "Participants emphasized that effective information sharing is vital to interdiction, and agreed to strengthen and improve capabilities for the exchange of information and analysis between participants as a basis for cooperative action to impede WMD and missile trade". Declaração Final da Reunião da PSI em Brisbane, 10 de julho de 2003.

[260] Idem.

apoio político. Na primeira fase, segundo defenderam os países europeus, seria preciso dar prioridade ao apoio político, de forma a prevenir questionamentos contra a PSI. Apenas na segunda fase, se deveria buscar a adesão de Estados específicos dotados de condições de contribuir para a operação da PSI. A Declaração registrou que houve acordo sobre a importância de que a PSI constituísse uma parceria ampla e efetiva de Estados, com viés mundial, destinada a bloquear e interromper o fluxo de ADM, mísseis e materiais correlatos[261]. Ao mesmo tempo, em razão da insistência dos EUA, a Declaração afirma que:

> *As the PSI moves forward, they aim to involve all countries that have the will and ability to take action to address this menace. It also will be crucial to involve countries that are key flag, coastal or transit states, and others that are used by proliferators in their WMD and missile trafficking efforts*[262].

3.2.3. III Reunião, em Paris: os Princípios de Interdição

Em 3 e 4 de setembro de 2003, em Paris, os onze fundadores da PSI emitiram a Declaração de Princípios da Interdição. O texto, de natureza política, pode ser considerado o primeiro documento oficial da Iniciativa[263]. Constitui a base comum para a ação coordenada dos países dispostos a interditar cargas que contenham ADM, meios de lançamento e materiais correlatos. A linguagem da Declaração, articulada em menos de duas páginas, nem sempre é precisa.

A parte introdutória expressa a filosofia da PSI. Segundo o documento, a proliferação de todo tipo de material de uso dual, notadamente o risco de que caia em mãos terroristas, constitui ameaça à paz e à segurança internacionais. Como resposta à ameaça anterior, a PSI é declarada consistente com a Declaração Presidencial de 1992, do CSNU, e "um passo na

[261] "Participants agreed on the importance of building a broad and effective partnership of countries prepared to play a part in disrupting and stopping the trafficking in WMD, missiles and related items. They agreed effective implementation of the PSI will require the active involvement of countries around the world". Idem.

[262] Idem.

[263] Os textos anteriores, emitidos em Madri e Brisbane, eram de responsabilidade dos Presidentes das reuniões (os chanceleres espanhol e australiano). A Declaração de Princípios de Interdição foi subscrita por cada um dos onze fundadores da PSI.

implementação" daquele documento[264]. É declarada, ainda, "complementar" aos esforços internacionais em matéria de não proliferação.

A parte operativa da Declaração de Princípios de Interdição define os compromissos políticos que assumem os Estados. Em resumo, há duas grandes categorias de compromissos, que constituem o núcleo da PSI:

I – os Estados comprometem-se a realizar buscas e interdições de embarcações que transportem armas de destruição em massa, seus meios de lançamento ou materiais relacionados, sempre que essas operações envolverem Estados ou atores não estatais que suscitem suspeitas da perspectiva da proliferação. Em particular, devem: adotar legislação de proibição do transporte não autorizado desses materiais; fortalecer a vigilância das embarcações que adentrem seu território, sujeitando-as – previamente à entrada – à possibilidade de busca e interdição; requerer o pouso para inspeção e eventual interdição de aeronaves suspeitas que se encontrem em seu espaço aéreo; denegar autorização de sobrevoo a aeronaves suspeitas; e dedicar os recursos apropriados às operações e capacidades de interdição, bem como à capacitação dos órgãos nacionais pertinentes; e

II – os Estados comprometem-se a apoiar-se mutuamente em matéria de busca e de interdição de embarcações. Em particular, devem: repassar aos Estados interessados, com celeridade, informações sobre atividades suspeitas de proliferação; atender a pedidos para a realização de buscas e de interdição de embarcações, inclusive de sua própria bandeira; atender a pedidos para exigir o pouso para inspeção e eventual interceptação de aeronaves suspeitas que se encontrem em seu espaço aéreo; atender a pedidos para denegar autorização de sobrevoo a aeronaves suspeitas; dispor-se a autorizar outro(s) Estado(s) a realizar(em) busca e eventualmente interdição de embarcações suspeitas de sua bandeira nos espaços internacionais; e cooperar para fortalecer, onde seja necessário, o Direito Internacional e os quadros legais em benefício da plena operação da PSI[265].

---

[264] A Declaração Presidencial emitida pela sessão de cúpula do CSNU, em janeiro de 1992, estabelece que "a proliferação constitui ameaça à paz e à segurança internacional" – o que, na leitura de alguns países, situa o problema sob o Capítulo 7 da Carta da ONU.

[265] Esse compromisso revela o incômodo interno de diversos países da PSI com relação à questão de sua compatibilidade com o Direito Internacional, tema que será tratado no Capítulo 4.

3.2.4. IV Reunião, em Londres

Em outubro de 2003, os onze países reuniram-se em Londres tendo como principal preocupação assegurar o apoio internacional à PSI. Examinaram, em particular, as reações internacionais à divulgação da Declaração de Princípios de Interdição. Consideraram encorajadores os resultados e avaliaram que, em menos de um mês, cerca de 50 países teriam expressado, de formas diversas, apoio à PSI.

Esses resultados fortaleceram a posição europeia, favorável a obter o mais amplo respaldo internacional à PSI. Os EUA indicaram que teriam menos resistências a que se continuasse a ampliar a base de apoio da PSI, contanto que isso não abrisse a possibilidade de países como o Irã ou a Coreia do Norte questionarem a Iniciativa em foros como a AIEA ou as Nações Unidas[266]. Aprovou-se dar continuidade ao processo de promoção internacional da PSI. Em particular, elaborou-se a ideia de que observadores externos pudessem ser convidados a determinados eventos demonstrativos da PSI (exercícios práticos, por exemplo), uma vez que a aceitação desses convites já poderia ser entendida como um *nihil obstat* com relação à Iniciativa.

Os sinais positivos recebidos também levaram os EUA a aceitar ensaiar uma aproximação da PSI com as organizações internacionais com competência em matéria de não proliferação – como a AIEA e a OPAQ. Na leitura de alguns países europeus, seria prudente prevenir questionamentos de dentro dessas organizações à PSI, uma vez que, de certa forma, a Iniciativa se apropriaria de parte de suas funções, presentes ou potenciais. Assim, em mensagem dirigida às organizações internacionais, a Declaração de Londres expressa plena disposição para manter as organizações com competência em matéria de proliferação devidamente informadas sobre as ações de busca e de interdição realizadas no quadro da PSI. A Declaração chega a oferecer uma abertura para que as organizações internacionais, ao invés de criticar, expressem apoio à PSI:

---

[266] O tratamento da questão nuclear do Irã na AIEA, iniciada em 2003, praticamente coincidiu com o lançamento da PSI. Na AIEA, o problema se encontrava na fase de negociações com o Irã, que seriam lideradas pelo Grupo EU-3 (Reino Unido, França e Alemanha), sem a aprovação formal de medidas contra o Irã e ainda longe da fase de tratamento do tema no CSNU. Na prática, contudo, já em 2003, a PSI representava a posta em marcha de medidas concretas de interdição voltadas, embora não de forma declarada, contra o Irã.

"participation in the PSI, which is an activity not an organisation, should be open to any state or international body that accepts the Paris Statement of Principles and makes an effective contribution"[267] (grifo do autor).

A Declaração de Londres contém esclarecimentos a respeito de duas expressões de referência da PSI. Foi esclarecido que a expressão "states or non-state actors of proliferation concern" não remete a uma lista de Estados definida de forma coletiva dentro da PSI, e que compete a cada um definir que Estado(s) recai(em), a seu juízo, nessa categoria. A ausência de definições de Estados-alvos obedece à visão de longo prazo da PSI, para além dos países atualmente preocupantes como Irã e Coreia do Norte. Segundo o atual Diretor do Centro Nacional de Contraproliferação, dos EUA, Kenneth Brill, "if we focus our attention only on the states or terrorist groups mentioned in those headlines, we are just asking to be surprised"[268].

Da mesma forma, foi confirmado que a PSI não teria uma lista própria de materiais incluídos na expressão "armas de destruição em massa, seus vetores e materiais correlatos". Cada Estado participante pode definir sua própria lista ou tomar por referências aquelas definidas em outros foros internacionais (listas da CPAQ, do MTCR ou do NSG). Em 2005, a PSI adotou o chamado WMD Commodity Handbook, que relaciona produtos cujo tráfico ilícito justifica a operação da PSI, mas o fez a título de orientação e sem prejuízo da faculdade de cada Estado definir suas próprias listas.

Por outro lado, a Declaração de Londres voltou ao tema do escopo da PSI e registrou que suas atividades poderão ocorrer "at any time and in any place"[269]. Essa linguagem representa uma vitória para a posição dos EUA, segundo a qual a interdição de embarcações deveria poder ocorrer também em espaços internacionais – como em alto-mar –, não obstante o Direito Internacional. A Declaração reitera que, nos termos da Declaração de Paris, a correção de eventuais incompatibilidades entre o Direito Internacional e a PSI será feita a partir de emenda no primeiro – e, portanto, não de mudanças na segunda.

---

[267] Conclusões do Presidente da Reunião de Londres da PSI, 10 de outubro de 2003.

[268] Palestra do Embaixador Kenneth Brill, Diretor do Centro Nacional de Contraproliferação, subordinado ao Diretor Nacional de Inteligência, no Washington Institute for Near East Policy, 4.8.2009. Disponível em http://www.counterwmd.gov/documents.htm. Acessado em 10.11.2009.

[269] Conclusões do Presidente da Reunião de Londres da PSI, 10 de outubro de 2003.

3.2.5. V Reunião, em Lisboa

A reunião de Lisboa, em 9 de março de 2004, deu-se no contexto da satisfação dos fundadores da PSI com a rapidez com que puderam articular um mecanismo político de interdição, não obstante as possíveis controvérsias relacionadas à doutrina da contraproliferação.

Isso motivou Washington a explorar o *momentum* e lançar proposta de aprofundamento da PSI. Em fevereiro de 2004, o Presidente George W. Bush fizera um apelo para que a Iniciativa não apenas buscasse neutralizar transferências de ADM, seus meios de lançamento e tecnologias correlatas, mas também as entidades e redes envolvidas nas atividades ilícitas na matéria[270]. A ideia seria aproveitar a coordenação ensaiada entre serviços de inteligência, militares, policiais e aduaneiros, para acionar medidas também no plano doméstico dos países. Informalmente, essa proposta seria conhecida como PSI-Plus.

A proposta foi acolhida sem dificuldades em Lisboa. Na Declaração, registraram-se os passos a serem dados para implementar a PSI-Plus:

> *Participants supported the call by US President Bush to expand the role of the PSI to not only interdict shipments of WMD, their delivery systems and related materials, but to cooperate in preventing WMD proliferation facilitators (i.e. individuals, companies, other entities) from engaging in this deadly trade. Participants agreed to pursue greater cooperation through military and intelligence services and law enforcement to shut down proliferation facilitators and bring them to justice*[271].

A reunião de Lisboa tomou nota das gestões realizadas por alguns países que manifestaram o desejo de participar do processo de articulação da PSI. Canadá, Cingapura e Noruega consideraram inconveniente que viessem apenas a endossar a PSI, sem dela participar ativamente. De Lisboa, emanou o entendimento de que os Estados que fazem contribuições operacionais à PSI teriam direito a lugar em seu núcleo decisório – o que, como se verá adiante, não se confirmará. A Declaração emitida em Lisboa manteve-se,

[270] Discurso do Presidente dos EUA, 11 de fevereiro de 2004.

[271] Declaração Presidencial da Reunião da PSI de Lisboa, 5 de março de 2004. Como se verá no próximo capítulo, a PSI-Plus encontrará dificuldades para ser implementada em razão da imprecisão dos aspectos procedimentais e operacionais, que marca a PSI.

contudo, ambígua sobre esse tema e listou apenas formas pelas quais as contribuições dos Estados podem ser feitas:

> *The support of all countries interested in PSI and cooperation in interdiction is welcome and states are encouraged to consider the following practical steps that can establish the basis for involvement in PSI activities: (1) formally commit to and publicly endorse the PSI and its Statement of Interdiction Principles and indicate willingness to take all steps available to support PSI efforts.* (2) *undertake a review and provide information on current national legal authorities to undertake interdictions at sea, in the air or on land. Indicate willingness to strengthen authorities where appropriate. (3) Identify specific national assets that might contribute to PSI efforts (e.g. information sharing, military and/or law enforcement assets). (4) Provide points of contact for PSI interdiction requests and other operational activities. (5) Establish appropriate internal government processes to coordinate PSI response efforts. (6) Be willing to actively participate in PSI interdiction training exercises and actual operations as opportunities arise. (8) Be willing to consider signing relevant agreements (e.g. boarding agreements) or to otherwise establish a concrete basis for cooperation with PSI efforts (e.g. MOU on overflight denial)* [272].

A reunião de Lisboa marcou a conclusão do processo de criação da PSI. Adotou-se, informalmente, a decisão de diminuir a frequência das reuniões de natureza política. Chama a atenção o fato de a Declaração de Lisboa ter sido encaminhada oficialmente ao CSNU, para conhecimento, por iniciativa do Governo português e em nome dos demais fundadores da PSI. Pode-se interpretar que o gesto traduz intenção de demonstrar transparência e, ainda que tacitamente, obter assentimento e legitimação da Iniciativa, além de sinalizar a abertura a apoios individuais.

3.3. Regulamentação da PSI e a definição de interdição

A PSI deixa em aberto um conjunto de dúvidas de natureza operacional: quem estabelece uma suspeita sobre uma operação de tráfico ilícito de ADM, seus vetores ou materiais correlatos?; quem pode interpretar se os fins de um determinado carregamento são pacíficos ou não pacíficos?; quem autoriza a

[272] Idem.

busca?; quem realiza a interdição de embarcação e as apreensões?; quem assume a responsabilidade por ações abusivas? Para tentar responder a essas indagações, é oportuno fazer uma descrição geral da operação da PSI.

Para elaborar os procedimentos operacionais, os fundadores da PSI constituíram, na reunião de Brisbane, o Grupo de Peritos Operacionais (GPO)[273]. Washington expressou fortes dúvidas com relação à necessidade de formar esse foro, por considerar que a PSI deveria desenvolver seus procedimentos com base na prática e não no planejamento. Diante da maioria favorável ao GPO, os EUA aceitaram sua formação. Os debates internos do GPO acabaram, contudo, marcados pela constante dificuldade de definir procedimentos claros. Ao longo de dezesseis reuniões técnicas realizadas entre 2004 e 2007, o GPO logrou produzir apenas orientações gerais e facultativas.

Entre as principais questões não resolvidas pela PSI, está a definição de interdição. Dos debates realizados no GPO, prevaleceu a visão dos EUA, segundo a qual o termo já dispunha de definições nacionais. Nesse sentido, da perspectiva dos EUA, entende-se que a definição do termo é aquela contida no Dicionário Militar do Pentágono: "an action to divert, disrupt, delay, or destroy the enemy's surface military potential before it can be used effectively against friendly forces"[274]. A interdição é, portanto, conceito que envolve medidas gradativas de força para o alcance do objetivo de impedir o acesso de determinados provimentos, humanos ou materiais, a um inimigo.

Outro aspecto desse debate está relacionado ao caráter da autoridade que se encarrega da interdição: ela é nacional. A PSI autoriza qualquer Estado participante a atuar por sua própria conta na execução de operações de interdição. Os procedimentos a serem seguidos são determinados pelo próprio Estado executor. Se precisar da cooperação de outro parceiro na PSI, bastará que o Estado lhe transmita a solicitação. Nos termos dos Princípios de Interdição, o Estado solicitado tem o compromisso de cooperar ou de agir ele próprio. Na hipótese de que não tenha as condições para realizar a operação de interdição (ausência de recursos militares, por exemplo), poderá considerar delegar a competência.

O GPO examinou a medida a ser tomada em caso de constatação de transporte de ADM, mísseis ou materiais correlatos nas circunstâncias definidas

[273] O GPO está hoje integrado pelos onze países fundadores, mais Argentina, Canadá, Cingapura, Dinamarca, Grécia, Noruega, Nova Zelândia, Rússia e Turquia.
[274] Dictionary of Military and Associated Words, Departamento de Defesa, EUA, 2003.

pela PSI. Confirmou que, com base na sua própria avaliação sobre a ameaça representada pela operação, cabe ao Estado executor determinar as consequências – o que inclui a interdição do navio, a apreensão de sua carga e até mesmo a detenção da tripulação. Em particular, definiu que o destino dos produtos apreendidos no quadro da PSI fica a critério da autoridade do Estado interditor, que poderá devolvê-los ao país de origem das tecnologias. Não existe, na PSI, a necessidade de que as operações sejam submetidas a autorizações prévias dos demais participantes ou levadas a seu conhecimento *ex post facto*.

O GPO discutiu, ainda, o recurso a fontes de inteligência como base para o acionamento da PSI. Os países europeus defenderam a criação de uma rede de inteligência da PSI em matéria de tráfico ilícito de materiais de uso dual, o que daria caráter coletivo às avaliações dos riscos de determinadas operações. Washington, contudo, insistiu em considerar que basta uma fonte de inteligência nacional – e não coletiva – para acionar a PSI. Esse princípio está refletido oficialmente:

> *Interdiction is an information-driven national-level decision. National assessments of proliferation risk will drive decisions about what, if any, actions are appropriate to stop or verify a shipment of concern (...) Countries that provide intelligence to other PSI partners do so within the normal rules of releasability e.g. Third Party Rule (not disclosing to another country, without the authority of the originator, information passed on to you)* (grifo do autor)[275].

O principal produto do GPO é o Modelo de Plano Nacional de Resposta da PSI, adotado em dezembro de 2007. Trata-se de um conjunto de recomendações aos Estados que endossaram a PSI, destinado a orientá-los para colaborar para ações de contraproliferação em suas jurisdições nacionais[276]. O Plano Modelo – que qualifica a PSI expressamente como "a practical tool of counter-proliferation cooperation"[277] – propõe: formas para organizar estruturas nacionais de coordenação entre os diversos órgãos passíveis de serem chamados a atuar conjuntamente (inteligência, Forças

[275] Proliferation Security Initiative – Model National Response Plan, p. 24.

[276] "This is to provide clear, easy-to-follow guidance on the range of issues that need to be considered in developing a framework for responding to PSI/proliferation situations. It will assist in building capabilities so that a country is better able to conduct national counter-proliferation operations and contribute to the international effort in that regard". Proliferation Security Initiative – Model National Response Plan, p. 4.

[277] Idem, p. 6.

Armadas, guarda costeira, autoridades do setor de transporte, alfândega, polícias, chancelaria); uma linha específica de comunicação social sobre a PSI[278]; elementos para o reforço da legislação doméstica, notadamente para fortalecer a base legal para a operação da PSI nos planos nacional e internacional[279]; e formas para uma relação específica entre o Governo e os setores de transporte e de tecnologia sensível, tendo em vista a importância de evitar sua oposição à PSI ou ações contra ela em tribunais nacionais.

Como se vê, a PSI definiu procedimentos gerais, deixando a cargo de cada Estado definir a melhor forma de proceder segundo as circunstâncias e seus interesses. Como observa Richard Weitz:

> *PSI members refuse to specify in advance what criteria justify an interdiction or to employ a formal collective decision making process to authorize enforcement actions. In the event of an actual interdiction, each government can decide whether to participate, leading one analyst to liken the process to a "deputized posse" of countries that organize an ad hoc group of volunteers to track down and detain lawbreakers*[280].

A ausência de clareza e seus critérios flexíveis derivariam da própria *rationale* da Iniciativa, que valoriza a flexibilidade, a agilidade e a operabilidade. Na visão dos EUA, "the PSI is an informal coalition of countries. It avoids red tape. It avoids a lowest common denominator approach when taking action. It avoids the possible political acrimony over selecting interdicting target. PSI is nimble"[281]. A ausência de regulamentação de um conjunto de aspectos operacionais da PSI está, contudo, na origem de diversos questionamentos, que extrapolam a esfera operacional e ganham caráter político, como se verá adiante.

---

[278] "Some of the messages that you could consider are: PSI is an important component of global counter-proliferation efforts; PSI is fully consistent with international law and domestic legal frameworks and is helpful in assisting countries to implement their existing obligations under relevant UN Security Council Resolutions or international treaties; – PSI is complementary to other non-proliferation and counter-proliferation efforts. Consider whether any liability issues impact on the content of your public message". Idem, p.8

[279] O tema será aprofundado no capítulo 4.

[280] *Weitz, Richard. "The Proliferation Security Initiative at 5", in WMD Insights, maio de 2008. Disponível em* http://www.wmdinsights.com/I26/I26_G3_PSI.htm. *Acessado em 28.08.2008.*

[281] Declaração do Presidente do Subcomitê de Não Proliferação e Terrorismo, do Comitê de Segurança Internacional da Câmara dos Deputados dos EUA, Edward R. Royce, extraída de transcrição da sessão do Subcomitê sobre a PSI, 9 de junho de 2005. Disponível em www.house.gov/international_relations. Acessado em 28.09.2008.

3.4. Evolução do quadro de Estados comprometidos com a PSI

3.4.1. A hierarquia da PSI: Estados centrais e Estados avalistas

A composição inicial da PSI incluiu, em 2003, os EUA e dez outros países – Alemanha, Austrália, Espanha, França, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal e Reino Unido. A análise do perfil dos membros fundadores da PSI revela que se trata de um grupo de países com interesses convergentes e características em comum. Entre outros aspectos, pode-se observar que esses países:

(i) são Estados-membros da OTAN, salvo Austrália e Japão, que mantêm aliança militar bilateral com os EUA;
(ii) são potências nucleares (EUA, França e Reino Unido) ou beneficiários da doutrina de defesa nuclear da OTAN ("guarda-chuva nuclear");
(iii) são predominantemente desenvolvidos e reúnem capacidades militares expressivas;
(iv) são participantes dos arranjos restritos de controle de tecnologias sensíveis (NSG, MTCR e Grupo da Austrália);
(v) são partes nos três grandes tratados de não proliferação (TNP, CPAQ e CPAB); e
(vi) incluem o terrorismo e a possibilidade de uso de ADM entre as ameaças concretas à sua segurança nacional.

Haja vista a clareza dos elementos comuns entre seus fundadores, seria de esperar que a PSI encontrasse limites em sua expansão, notadamente junto a Estados que não partilhassem aquelas características. No entanto, a PSI logrou expandir sua base de apoio de seus 11 membros fundadores para 95 Estados ao longo de cinco anos[282]. Embora os EUA e a Europa representem quase a metade (47,4%) do quadro da PSI, há uma participação relevante de Estados das mais diversas regiões e com perfis diferenciados.

Em maio de 2009, a relação dos países que, ademais dos fundadores, deram seu aval à PSI é a seguinte:

[282] Situação em maio de 2009, data da última atualização divulgada pelo Departamento de Estado, dos EUA. A lista completa passou a ser divulgada pelos EUA apenas a partir de 2006. Muitos Estados expressaram esse apoio de forma não pública, por meio de nota diplomática ao Departamento de Estado. Disponível em http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm. Acessado em 20.12.2009.

- da Europa, há 36 Estados: Albânia, Andorra, Áustria, Belarus, Bélgica, Bósnia Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Geórgia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldova, Montenegro, Noruega, República Tcheca, Romênia, Santa Sé, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça e Ucrânia;

- da Ásia, há 26 Estados: Afeganistão, Arábia Saudita, Armênia, Azerbaijão, Bareine, Brunei, Camboja, Catar, Cazaquistão, Cingapura, Coreia do Sul[283], Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Israel, Jordânia, Kuaite, Mongólia, Omã, República Quirguiz, Rússia, Sri Lanka, Tadjiquistão, Turcomenistão, Turquia e Uzbequistão;

- da Oceania, há 7 Estados: Filipinas, Ilhas Fiji, Ilhas Marshall, Samoa, Papua Nova Guiné, Nova Zelândia e Vanuatu;

- das Américas, há 9 Estados: Argentina, Bahamas, Belize, Canadá, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá e Paraguai; e

- da África, há 6 Estados: Angola, Djibuti, Libéria, Líbia, Marrocos e Tunísia[284].

Os Estados que endossaram a PSI o fizeram apenas em razão do interesse em contribuir para resolver o problema da não proliferação? Segundo os fundadores da PSI, sim. Haveria ampla preocupação internacional com o problema da proliferação, notadamente em determinadas regiões como a Ásia e o Oriente Médio. A PSI teria reunido apoio graças à sua postura de abertura ao resto do mundo e também como resultado das gestões bilaterais e dos encontros mundiais realizados em seu favor. Em maio e junho de 2004, a Polônia organizou a primeira reunião mundial sobre a PSI, logrando reunir 60 Estados em seu apoio[285]. Em 2006, em Varsóvia, novo encontro reuniu

[283] Seul anunciou sua participação na PSI em maio de 2009, após o segundo teste nuclear realizado pela Coreia do Norte em violação da resolução 1718 do Conselho de Segurança. Entre 2003 e 2009, a Coreia do Sul julgou apropriado não participar da Iniciativa para não emitir atos provocadores contra Pyonygang, que declarara que qualquer interdição contra suas embarcações seria entendida como ato de guerra. Telegrama 247 da Embaixada em Seul, 25 maio de 2009.

[284] Vide Early e Horne, p. 11.

[285] Conforme a Declaração de Cracóvia, de 1.6.2004: "The participation of a broad representation of countries across the globe in the Anniversary Meeting confirms the growing awareness of the danger of proliferation of Weapons of Mass Destruction, related materials and their means of delivery. It also highlights the worldwide support of the PSI and its Statement of Interdiction Principles (…) The aims of the meeting included emphasizing the PSI as a global initiative, further development of international support for the aims and objectives of the PSI, and promotion of broad international cooperation and participation in PSI activities. The Cracow Initiative is not about structure and organization, but operation and cooperation".

75 Estados[286]. Em maio de 2008, os EUA sediaram, em Washington, conferência comemorativa dos cinco anos da PSI, para a qual, pela primeira vez, foram convidados 21 Estados que não expressaram apoio à Iniciativa, como Brasil, Índia e China.

Para analisar mais de perto a questão, Early e Horne avaliaram a incidência estatística de diversos critérios específicos no chamado "periphery group" (ou seja, aqueles Estados que não integram o "core group", mas expressaram apoio à PSI). Examinaram-se dezenas de critérios como condição democrática, alianças militares, participação nos regimes internacionais, localização geográfica, importância na navegação internacional, entre outros. As conclusões do estudo identificam três grandes fatores em comum entre os Estados que deram seu aval à PSI e um quarto fator aplicável a um subgrupo específico:

(i) relacionamento militar com os EUA, sob forma de alianças bilaterais, presença de tropas norte-americanas ou expectativa de densificação da cooperação militar;
(ii) participação em arranjos informais de controle de exportação[287];
(iii) localização geográfica em áreas em que existem riscos de proliferação: a Ásia detém 27,36% do universo de apoio à PSI, enquanto a Oceania tem 7,36%; a América Latina e Caribe, 7,36%; e a África, 6,31%; e
(iv) situação de Estado com registros marítimos abertos à concessão de sua bandeira a navios estrangeiros.

Early e Horne aprofundaram o exame do item (i) e verificaram que os Estados em cujo território houver tropas norte-americanas têm chances 40% maiores de endossar a PSI do que os demais. Observaram, a esse respeito, a exploração pelos EUA de sua assimetria de poder militar junto a países cuja inscrição na PSI lhes pareceu conveniente:

[286] A declaração emitida pela Presidência polonesa do encontro declarou que o autocomparecimento "demonstrates the consensus of the international community that the nexus of the proliferation of weapons of mass destruction and terrorism constitutes one of the gravest dangers to the global community". Vide Declaração dos Três Anos da PSI, junho de 2006.

[287] "A one-unit increase in the membership (ranging from 0 to 4 regimes memberships) makes a state approximately three times more likely to be at least in the periphery group that the non-member category, and three times as likely to be in the core membership category than another category". A expressão "periphery group" remete ao grupo de países que endossaram a PSI, mas não integram o "core group". Early e Horne, p. 32.

> *For the United States, having military forces present within a country is not only an overt sign of its coercive leverage, but a means of using direct military-to-military linkages to lobby a state to join. Countries already comfortable with a US military presence on their soil would also likely have less sovereignty concerns regarding potential situations calling for joint action with the US in making an interdiction within their territory*[288].

No que diz respeito ao fator (iv), é interessante notar a elevada incidência de Estados que oferecem bandeiras de conveniência no rol daqueles que apoiaram a PSI. De acordo com a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), os principais Estados que concedem Bandeiras de Conveniência são: Panamá, com 5005 navios registrados; Libéria, com 1465; Malta, com 1140; Bahamas, com 1119; Antígua e Barbuda, com 980; Chipre, com 972; Camboja, com 479; São Vicente e Granadinas, com 657; e Belize, com 295[289]. Sete desses dos nove maiores Estados que concedem bandeiras de conveniência manifestam apoio à PSI: isso dá à Iniciativa cobertura sobre 86,48% dos registros abertos concedidos por esses países. Segundo Early e Horne:

> *Open registries pose a unique challenge to nonproliferation efforts, and states engaging in such practices have little incentive to discourage shipping clients by submitting to an intrusive inspection regime. The fact that such open registry countries are more likely to participate in the PSI periphery group (and are not likely to participate in the core group) may suggest something about US leverage over these governments*[290].

O processo de promoção internacional da PSI foi, assim, construído com base em ações de recrutamento de parceiros. Isso reforça a avaliação, feita anteriormente, de que a PSI não almeja uma universalização, mas um alargamento seletivo, a partir de três objetivos: excluir os países que possam ser seus alvos (Irã, Coreia do Norte, Síria, por exemplo); incluir países que possam contribuir para reforçar sua legitimidade; e atrair países que possam,

---

[288] Esse fator terá sido, por exemplo, preponderante no apoio estendido à PSI por países como o Afeganistão e o Iraque, mas também por países que integram alianças militares com os EUA ou que aspiram a um lugar especial na relação militar com Washington. Idem, p. 14.
[289] UNCTAD, 2005. A título comparativo, o Brasil tem 150 registros de navios.
[290] Idem, p. 27.

de fato, colaborar com suas operações em suas respectivas regiões, seja porque dispõem de recursos e meios de ação, seja porque têm jurisdição sobre áreas de circulação marítima ou aérea de particular relevância para os objetivos da Iniciativa.

Early e Horne analisam que a PSI foi articulada para, deliberadamente, incorporar duas categorias de membros, em posição de desigualdade:

> *The two-tiered membership was not accidental, but the product of deliberate regime design. The PSI was founded in 2003 by the US and a small group of states that were strongly committed to the regime's objectives. By working within such an informal structure and with like-minded countries, Washington was able to produce the strongest possible language and political commitment to interdiction in a relatively short period of time. To attract states that were not as deeply committed, the PSI's designers sought to open up participation by setting the threshold for membership very low, eg. only having to endorse the PSI's principles*[291].

Confirmando a análise anterior, o diplomata francês Paul Dahan, que dirigiu o Departamento de Segurança Internacional do Quai d'Orsay, explica o quadro de Estados comprometidos com a PSI com base no conceito de círculos concêntricos e sublinha a terminologia correta para referir-se a cada Estado em seu seio:

> *La PSI s'organise schématiquement autour de trois cercles concentriques, en allant du plus petit (celui du «core group» ou noyau dur) au plus large (celui des Etats (...) ayant simplement endossé ses principes, en particulier par la Déclaration de Paris du 4 septembre 2003) en passant par un intermédiaire (celui des Etats en mesure de fournir une contribution concrète en cas d'actions coercitives). Elle ne comporte pas de membres mais des participants*[292].

A imagem dos três círculos concêntricos expressa adequadamente a divisão política do trabalho, e de poder, no seio da PSI. No núcleo central, responsável por sua fundação, sua direção e sua operação, estariam os membros do "core group"*, notadamente os EUA*[293]. São precisamente os

[291] Early and Horne, p. 32.
[292] Dahan, p.12.
[293] Idem, p.12.

países que chamam a si o cumprimento das operações da PSI nos espaços internacionais. No círculo concêntrico maior, estão aqueles que expressaram apoio à Iniciativa, mas não exercem funções para sua operação no plano internacional. Desse último grupo, de número mais expressivo, não se espera senão seu aval político[294].

Ao abrir os Princípios de Interdição da PSI ao endosso internacional, os fundadores da PSI não buscaram, portanto, reunir apoio operacional, mas sobretudo político. Trabalharam no sentido de obter autorização difusa para sua atuação, como um grupo restrito de países, e de beneficiar-se, assim, de maior legitimidade internacional. Na prática, a maioria dos Estados que apoiaram a PSI mal têm conhecimento do que está ocorrendo: seu mandato ou aval político à PSI não comporta acompanhamento, nem prestação de contas por parte dos executores.

Os Estados centrais da PSI contam com a possibilidade de que lhes sejam delegadas competências para realizar operações de interdição por aqueles Estados que, chamados a fazê-lo, não disponham dos meios necessários. Dahan explica o tema de forma diplomática, tal como é apresentado pelo "core group" aos demais Estados: "il convient de mettre en exergue le volet coopératif de la PSI, qui permet aux Etats ne disposant que de moyens limités de faire appel à d'autres pour les aider à remplir leurs engagements"[295]. Deve-se sublinhar que são comuns as limitações em termo de recursos da maioria dos Estados para dedicar-se a operações de interdição (recursos orçamentários, capacidade de inteligência, equipamentos da Marinha, da Guarda Costeira, da Força Aérea, entre outros). Na prática, cria-se uma pressão sobre os que endossaram a PSI no sentido de delegar às potências a possibilidade de agirem diante de operações de tráfico ilícito de material de uso dual. Isso revela que, na leitura dos principais atores da PSI, como explicado por funcionário do Ministério da Defesa britânico, "the core group operate on behalf of all PSI endorsing states"[296]. Essa premissa

[294] Como observa nota explicativa do Quai d'Orsay: "formellement, le simple fait pour un pays d'avoir souscrit aux Principes de la PSI ne l'engage en rien"; Vide http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/desarmement-maitrise-armements-controle-exportations_4852/france-non-proliferation-armes-destruction-massive_4857/initiative-securite-contre-proliferation-psi_19204/liste-etats-ayant-adhere-aux-principes-paris-psi_66478.html. Acessado em 03.10.2008.

[295] Dahan, p. 18.

[296] Notas de apresentação, franqueada ao autor, na Reunião de Comemoração dos Cinco Anos da PSI, Washington, em 8 de maio de 2008.

não está contida em nenhum documento oficial da Iniciativa, mas expressa sua realidade de ação.

Segundo Andrew Winner, o principal ator da PSI são os EUA:

> *Washington was the initiator of PSI. It signed the first counterproliferation boarding agreements with flag-of-convenience states…The USA interests in including members within the PSI should reflect the goal of increasing the expanse of its ability to redress threats stemming from high-risk sources, and reflect its national foreign policy orientation. As such, the United States can be conceptualized as the principal power behind the PSI, with the coercive power and leverage that it wields playing the determinative role in the regime's membership*[297].

Um dos documentos que confirmam o papel central dos EUA nas operações da PSI foi fornecido pelo Departamento de Defesa britânico ao autor e se encontra Anexo. O documento, de origem norte-americana, deixa claro que os EUA se dispõem a agir em todas as regiões do mundo, por meio de seus comandos no exterior (Comando do Pacífico, Comando Sul, Comando da Europa, Comando Norte e Comando Central), com apoio subsidiário de parceiros na PSI, segundo as regiões. Assim, com relação aos riscos de proliferação na Coreia do Norte, cabe ao Comando Pacífico atuar, como comandante das operações da PSI, e acionar a Austrália, Cingapura, Ilhas Marshall ou Japão, segundo as necessidades. O documento também descreve a responsabilidade primária dos comandos da Marinha norte-americana no exterior com relação aos estreitos de passagem: no Canal do Panamá, por exemplo, a responsabilidade pela articulação da PSI cabe ao Comando Sul.

Para Richard Rozoff, a PSI deve ser analisada não apenas sob a ótica da não proliferação, mas também da política de projeção de poder naval dos EUA. O autor identifica vínculos entre a PSI e a 1000-Ship Navy Partnership, anunciada em 2005 pelos EUA[298]. Ainda que focada formalmente no problema

[297] Winner, 2005, p. 129.

[298] Segundo explicações dos comandantes da Marinha dos EUA John Morgan Jr. e Charles Martoglio a respeito dessa Parceria, "policing the maritime commons will require substantially more capability than the United States or any individual nation can deliver. It will take a combination of national, international, and private-industry cooperation to provide the platforms, people, and protocols necessary to secure the seas against the transnational threat. In effect, the 1,000-ship Navy is about the voluntary development of a network that vastly the number

da proliferação, a PSI já estabeleceria, para ele, um arcabouço de parcerias entre forças marítimas – articulado em torno de uma hierarquia no topo da qual estão os EUA – que poderiam ser chamadas a atuar em outras questões. Nesse sentido, Rozoff considera que a PSI é a mais ampla aplicação de projeção de poder internacional pelos EUA no pós-Guerra Fria, abrindo possibilidades de realizar patrulha marítima, interdição e eventualmente ações militares em todos os oceanos do mundo. Para ele, a PSI estende a presença naval dos EUA e seus aliados – e suas capacidades bélicas – para corredores marítimos estratégicos, regiões costeiras, zonas de trânsito de energia e forças militares – em qualquer mar e a qualquer hora que os interesses dos EUA exijam[299].

3.4.2. Experiências da Argentina e da Rússia

A participação da Argentina, parceira do Brasil no MERCOSUL e junto à qual buscamos manter estreita coordenação em matéria de não proliferação[300], é particularmente ilustrativa da insatisfação que pode existir entre alguns membros da PSI. A Argentina anunciou seu apoio à PSI em novembro de 2005, por decisão pessoal do então Chanceler Rafael Bielsa. A opção pareceu expressar linhas de continuidade, mesmo sob o Governo de Nestor Kirchner, com o pensamento do Realismo Periférico, que, no Governo de Carlos Menem, levara a Argentina a buscar tornar-se aliado extrarregional da OTAN e integrar o Grupo Ocidental[301].

---

of sensors available to monitor security in the maritime domain while increasing the number of responders capable of ensuring maritime security". Palestra proferida no Instituto Naval dos EUA, 30.11.2005. O Vice-Almirante *Morgan exercia o cargo de Chefe Alterno das Operações Navais para Informação, Planos e Estratégias. O Contra-Almirante Martoglio foi Diretor da Divisão de Estratégia e Política da Marinha dos EUA. Para um exame mais aprofundado da parceria, vide* www.military.com/.../0,15240,125158,00.html.

[299] Rozoff, Richard, 2009, p. 1.

[300] Inclusive diante do fato de os dois países serem partes conjuntas do Acordo Quadripartite para Aplicação de Salvaguardas Nucleares e, em princípio, do Protocolo Adicional de Salvaguardas, se houver decisão de assiná-lo.

[301] Segundo o Realismo Periférico, desenvolvido por Carlos Escudé, a incapacidade histórica da Argentina de manter boa relação com os EUA teria sido um fator determinante de sua decadência econômica e institucional. Com base nessa interpretação, a doutrina do realismo periférico advoga a construção de uma aliança especial com os EUA, na qual a Argentina deve fazer eliminar pontos de atrito no plano político-estratégico, restringindo-os, no máximo, a questões econômicas pontuais.

Teria havido apenas consulta formal da Chancelaria argentina à área militar, sem exame detido das implicações da decisão de participar – o que, até hoje, seria causa de controvérsia a respeito do acerto daquela decisão. Haveria, ademais, contínuos desacordos entre os setores diplomático e militar a respeito da postura que a Argentina deveria adotar, hoje, perante a Iniciativa. Em particular, o Ministério da Defesa argentino teria interesse em ir-se distanciando progressivamente da PSI e, até mesmo, em retirar-se dela. Incomoda-o a *rationale* das potências principais da PSI, que se arrogam o papel de "polícia do mundo", sem preocupar-se mais detidamente com as questões das responsabilidades de suas ações nos espaços internacionais. Ademais, existe apreensão com relação ao papel pouco claro que as forças militares argentinas poderiam ser chamadas a desempenhar em atividades nos espaços internacionais, o que poderia colocá-las sob a ordem, na prática, de potências estrangeiras[302].

No primeiro ano de sua participação na PSI, por iniciativa do San Martín, a Argentina pretendeu transformar-se em membro ativo da PSI. Obteve um assento no GPO e compareceu à primeira reunião, em nível de Diretor de departamento, com numerosa delegação multiministerial (representantes do San Martín, do Ministério da Defesa, do Ministério da Interior, do Ministério das Finanças, além das Forças Armadas). Participou, ainda, de exercícios militares realizados na Austrália, em abril de 2006, e na Turquia, em maio daquele ano.

Dando-se conta, porém, das dificuldades de influir no processo da PSI, inclusive diante das limitações das discussões no GPO, o Governo argentino avaliou que sua condição na Iniciativa não ia além da de "observador de fato". Na Chancelaria argentina, cresceu progressivamente a percepção de que a PSI punha o país em posição desconfortável e arriscada. Em particular, houve preocupação com as implicações da participação de funcionários argentinos em operações em águas internacionais ou no espaço aéreo internacional, com riscos para a responsabilidade do Estado argentino.

A Argentina foi, assim, progressivamente diminuindo o perfil de sua participação na PSI. Segundo a Chancelaria argentina, por instrução tomada em alto nível de governo, o país passou a fazer-se representar nos eventos da PSI na pessoa do Embaixador ou Cônsul com jurisdição na localidade, a título puramente protocolar, assessorado por um agente de aduana. Desde

[302] Entrevistas de funcionários do Ministério da Defesa e das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina.

2007, a Argentina não mais participou nem voltou a enviar representantes para os exercícios práticos da PSI.

A Rússia anunciou sua participação plena na PSI por ocasião do primeiro aniversário da Iniciativa, em 2004, tendo sido também admitida ao "core group"[303]. Segundo Alexander Kaliadine, a decisão foi motivada pela convergência de pensamento, no âmbito do estamento militar russo, com a avaliação dos setores conservadores de Washington, segundo os quais os instrumentos diplomáticos não seriam suficientes para reverter o risco de as potências nucleares perderem poder relativo diante do surgimento de novas potências dotadas de armas atômicas. Tendo trilhado uma trajetória de declínio relativo a partir do fim da Guerra Fria, a Rússia não poderia correr o risco de que suas armas nucleares perdessem valor estratégico perante novas potências, tais como a Índia[304].

Embora a Rússia tenha identificado pontos preocupantes na generalidade dos princípios da PSI, prevaleceu a ideia de que, uma vez admitida ao grupo, ela lograria adaptar a Iniciativa a seus interesses:

> *It would have been easier to address them by becoming a PSI "core" participant and playing an active role in eliminating "grey areas" and paving the way for early solutions in respect to the legal aspects of interdicting WMD shipment and preventing proliferators from engaging in this dangerous trade*[305].

---

[303] Na ocasião, Moscou anunciou que "the principles for the Proliferation Security Initiative (…) correspond to the Russian line in the field of non-proliferation". Comunicado do Ministério dos Negócios Estrangeiros russo, 1 de junho de 2004.

[304] Segundo Kaliadine, para uma Rússia ansiosa por reconstruir seu *status* de potência, em 2003 e 2004, "multilateral treaties concluded in the past century proved to be poorly suited to counter and reverse the current challenges. Although the NPT treats non-proliferation as a matter of the highest priority, this treaty does not provide for sanctions in serious cases of non-compliance. The BTWC is not even equipped with international verification tools. The CWC specifically obligates the OPCW to bring grave violations to the attention of the Security Council for further action. However, this mechanism was never made use of. The IAEA statute requires that noncompliance with safeguards be reported to the Security Council. On-site inspections conducted by the IAEA and the OPCW, at best, only registered cases of non-compliance. Even this task has not always been successfully accomplished on time. Iraq, Libya, North Korea and some other states were able to carry out clandestine military programs related to WMD for quite a long time without being caught. They made use of their formal participation in the non-proliferation treaties as a cover for proliferation activity", Kaliadine, p. 3

[305] Kaliadine, p. 7.

A partir de sua adesão, Moscou participou ativamente dos trabalhos políticos e operacionais da PSI. Em particular, mobilizou navios de guerra e outras embarcações de alto perfil para participar de diversos exercícios da PSI no Mar da Noruega e no Mediterrâneo, em 2004, ao lado de navios militares dos EUA. Entre os elementos que orientaram a atuação da Rússia para modificar "por dentro" a PSI, merecem destaque:

(i) assegurar o enquadramento dos atos de interdição da PSI nas medidas legais de combate ao terrorismo (como as resoluções 1540 e 1566 do CSNU; a Convenção para Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005; e a Convenção SUA, tal como emendada em 2005);
(ii) fazer a PSI evoluir de um arranjo voluntário informal para uma sistema formal; e
(iii) atribuir ao CSNU a autoridade para apreciar, *a priori* ou *ex post facto*, ações de interdição que possam ser realizadas no quadro da PSI[306].

A partir de 2005, contudo, a posição da Rússia sobre a PSI modificou-se. Moscou anunciou, em particular, que suspenderia sua participação nos exercícios. Para além do contexto de deterioração das relações bilaterais com os EUA, diante dos desenvolvimentos internos na Geórgia (Revolução Laranja), a mudança de posição da Rússia refletia, segundo Kaliadine, o abandono da estratégia de modificar a PSI por dentro. Moscou percebera que a PSI não contava com um foro decisório para levar a cabo esse objetivo[307]. Anunciou contínua disposição para cooperar em matéria de interdição, mas sinalizou, para isso, preferência por um foro alternativo à PSI: o Conselho Rússia-OTAN, cujos trabalhos estavam paralisados e no qual a Rússia tem *status* de destaque. Segundo Kaliadine:

Russia announced it would come out with its own counter-proliferation initiatives of scenarios of co-operative intercepting the illicit smuggling of WMD-

[306] Idem, p. 12.

[307] Segundo explica Kaliadine: "one should not underestimate the difficulties of harmonisation of the interests and co-ordination of actions among PSI partners, which may increase as they move on to target more aggressively entities and networks in specific countries. There is no governing body. Governamental bodies of the Russian Federation and the USA need to attain qualitatively new levels of co-operation, unprecedented in the history of their bilateral relations". Kaliadine, p. 7.

related equipment and technology (...) One should note that non-proliferation, including WMD interdiction, is assuming an important place on the agenda of the NATO Russia Council[308].

Assim, conquanto partilhasse da necessidade de medidas como as propostas pela PSI, a Rússia passou a expressar reservas ao grau de generalidade da Iniciativa – que gera um desequilíbrio de poder em favor do ator principal (os EUA) – e a condicionar sua atuação coordenada em matéria de interdição ao tratamento do tema em foro decisório, como o Conselho Rússia-OTAN, que, diferentemente do quadro da PSI, lhe garantisse voz e capacidade negociadora real.

3.4.3. Posição das organizações internacionais e painéis de peritos

De modo geral, não se registram críticas explícitas à PSI por parte das organizações internacionais especializadas. Pelo contrário, surgiram sinais de acolhimento favorável à Iniciativa por parte delas, os quais merecem exame mais detido.

A posição mais eloquente foi a expressa pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em 2005: "President Bush's Proliferation Security Initiative is another important step. These measures must be fully enforced. I applaud the efforts of the Proliferation Security Initiative to fill a gap in our defenses"[309]. No relatório Por uma Liberdade Mais Ampla, preparado para apreciação dos Chefes de Estado e de Governo na sessão de Cúpula de 2005, o SGNU observou que a PSI constituiria medida adicional no mosaico de ações destinadas a combater a proliferação e sinalizou não existir contradição entre ela e as atividades realizadas por meio de tratados e de organizações internacionais[310].

---

[308] O princípio elementar do Conselho OTAN-Rússia é que "NATO member states and Russia work as equal partners on a wide spectrum of security issues of common interest". O Conselho foi criado na Cúpula OTAN-Rússia, em maio de 2002, com base no Ato Fundacional OTAN-Rússia sobre Relações Mútuas de Cooperação e Segurança, de 1997. Serve como foro para tomada de ações conjuntas entre os membros da OTAN e a Rússia. Vide http://www.nato-russia-council.info/htm/EN/index.shtml.

[309] Discurso feito em Madri, 9 de junho de 2005.

[310] "While the NPT remains the foundation of the non-proliferation regime, we should welcome recent efforts to supplement it (...) These include the voluntary Proliferation Security Initiative, under which more and more States are cooperating to prevent illicit trafficking". Relatório do Secretário-Geral à Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da ONU, 2005. Disponível em http://www.un.org/largerfreedom/. Acessado em 21.10.2008.

A ausência de críticas explícitas, contudo, não reflete a apreciação latente entre as organizações internacionais especializadas com relação à PSI. Da forma como são relatadas pelos membros da PSI, as opiniões de Annan contradizem outras avaliações suas a respeito de ações unilaterais e plurilaterais, inclusive em matéria de contraproliferação, como suas críticas em relação à intervenção no Iraque, em 2003, ou seu discurso na abertura da 58ª sessão da AGNU, em que defendeu a abordagem multilateral e advertiu para os riscos de ações restritas envolvendo o uso da força[311]. Mark Valencia avalia que as afirmações do ex-SGNU foram exageradas pelos membros da PSI, que menosprezaram a recomendação de situar a Iniciativa no quadro multilateral:

> *This is a half-truth. Annan sees the PSI as an effort to fill a gap. But he qualified this position with the preference that PSI issues and actions be addressed and undertaken collectively through and by the UN. He has also consistently stated in this context that the Security Council must be the sole source of legitimacy on the use of force. To cite Annan´s position without its qualifications is misleading at best*[312].

Funcionários do Secretariado da AIEA observaram ser inegável que a PSI tem um impacto sobre as organizações internacionais, notadamente no sentido de excluí-las da condução ou, no mínimo, da supervisão de ações de contraproliferação. Segundo eles, existem correntes no Secretariado da Agência que defendem que sejam estabelecidas modalidades de cooperação com a PSI[313]. A AIEA não está, de fato, alheia ao problema do tráfico ilícito de bens sensíveis: conta com um Banco de Dados sobre Tráfico Ilícito de Material Nuclear (ITDB) e tem desempenhado, desde 2001, papel crescente em matéria de segurança nuclear, terrorismo nuclear e acesso de atores não estatais a armas nucleares. Nas consultas sobre o fortalecimento do ITDB, o Secretariado tem defendido transformá-lo de uma base de dados alimentada por informações voluntárias dos Estados em uma plataforma de inteligência

[311] Pronunciamento na abertura da 58ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 23 setembro de 2003. Disponível em http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm. Acessado em 22.10.2008.
[312] Valencia, 2006, p. 5.
[313] Declarações em mesa-redonda sobre segurança nuclear, no Instituto Real para Estudos Estratégicos (Chatham House), de Londres, em setembro de 2006.

sobre o tráfico ilícito de material nuclear. O mesmo pode ser dito quanto à OPAQ, que, nos termos de sua Convenção, tem mandato para recolher informações sobre as transações de transferência internacional de produtos constantes de suas listas, de forma a gerar um mapa dos fluxos sensíveis. A OPAQ tem também poder para realizar as chamadas inspeções por desafio (*challenge inspections*) "a qualquer hora e em qualquer ponto da jurisdição de um Estado-membro" – o que não excluiria, à primeira vista, embarcações de Estados-membros[314].

Certamente poder-se-ia apontar dificuldades que existiriam para que a AIEA ou a OPAQ – que não contam, com meios de inteligência, policiais e militares – montassem seus próprios esquemas de contraproliferação ou interdição. No entanto, não haveria complexidade em elaborar esquemas mais simples, pelos quais organismos internacionais especializados delegassem a Estados voluntários a execução de mandatos de interdição de navios suspeitos de transportar ADM ou tecnologias correlatas. Não pareceria inexequível prever, ainda, a colaboração de inspetores da AIEA ou da OPAQ para, a bordo de navios, verificar a existência de cargas sensíveis destinadas a Estados suspeitos, enquanto forças militares nacionais lhes fornecessem apoio logístico, de inteligência e operacional. Diferentemente do que ocorre na PSI, poder-se-ia prever que o comando militar das operações não coubesse a um Estado, mas à própria organização internacional, embora fossem os Estados os contribuintes em termos de inteligência, tropas e equipamentos.

Cabe lembrar que as operações realizadas pela Força Marítima de Interdição contra o Iraque, para garantir a implementação de embargo de armamento, mantiveram estreita relação com as Nações Unidas, embora fossem executadas por força multinacional. Autorizada pela Resolução 665 (1990) do CSNU, as operações de interdição foram conduzidas pela Marinha dos EUA e forças auxiliares de Argentina, Austrália, Emirados Árabes Unidos, EUA, Holanda, Kuaite, Nova Zelândia e Reino Unido.

A diferença entre, por um lado, uma operação de interdição delegada por organização internacional como a ONU a uma força multinacional e, por outro, uma operação articulada por grupo restrito de Estados ou um único Estado mais poderoso está, sobretudo, na legitimidade das ações. No primeiro caso, os Estados delegados assumem a responsabilidade de informar suas

[314] Artigo XI, da CPAQ.

ações ao foro internacional competente ou abrir-se a observadores daquele foro, o que também serve para limitar possíveis abusos de autoridade. Uma aproximação da PSI com organizações internacionais poderia garantir a imparcialidade da ação de busca e interdição, sua compatibilidade com os tratados internacionais pertinentes e sua própria legitimidade.

Ao promover um tratamento do problema da proliferação fora das organizações internacionais, a PSI prejudica a credibilidade dos tratados e das organizações existentes. Se passam a estar sujeitos ao uso da força por parte de um pequeno número de potências, segundo a avaliação delas quanto aos riscos de suas transferências de materiais sensíveis, por que razão os Estados confiarão que o sistema de salvaguardas, como o da AIEA, os protegerá, com justiça, de interferências indevidas? Como observa Valencia, diferentemente do que sugere a PSI,

> *It is not illegal to trade nuclear, chemical, biological and spatial materials for peaceful purpose. Nor is it illegal for non-signatories to the NPT or the MTCR to ship nuclear materials or missiles to each other. Nor is it illegal to trade commercially in explosives and conventional arms. Only international organizations can enforce it*[315].

No entanto, são conhecidas as resistências por parte dos EUA a que haja aproximação da PSI com as organizações internacionais. Como se viu, o debate a respeito do tema esteve presente já nas reuniões iniciais entre os onze fundadores, em 2003 e 2004. A questão opôs os EUA e os países europeus, mais inclinados a um vínculo da PSI com as organizações. A Declaração emitida após a reunião de Londres, em 2003, registrou uma abertura à cooperação entre a PSI e organizações como a AIEA e a OPAQ, em troca da manifestação de apoio dessas organizações à PSI. Na prática, contudo, prevaleceu a posição dos EUA no sentido de manter elevado grau de informalidade e independência da PSI. Segundo atualmente registra o Departamento de Estado:

> *While PSI activities may be informed by efforts in other fora, the PSI Statement of Interdiction Principles does not establish any mechanism for formal cooperation with the UN or any other multilateral or international bodies. The*

[315] Valencia, p. 42.

PSI complements these existing tools to help prevent the proliferation of WMD, their delivery systems, and related materials. It does not replace other nonproliferation mechanisms, but provides an operational mechanism when proliferators evade these regimes[316].

3.5. As grandes ausências

Depois de ter alcançado receptividade junto a 95 Estados, resta hoje à PSI equacionar o desafio de obter adesões de natureza qualitativa. Não obstante insistentes gestões bilaterais, permanecem fora da Iniciativa, além do Brasil, países como China, Índia, Indonésia e Malásia. Trata-se de atores relevantes para os propósitos da PSI, quer por sua jurisdição em intensos corredores de transporte marítimo, quer por suas capacidades militares, policiais e de inteligência, ou ainda pelo seu peso político crescente e por sua capacidade de agregar legitimidade à PSI. Segundo explica Dahan: "au-delà d'un nécessaire élargissement quantitatif, s'impose désormais un élargissement qualitatif faisant place aux Etats pouvant apporter au dispositif une contribution réelle par leur statut ou par leur situation sur les routes de la proliferation"[317]. Cabe aqui examinar a posição dos grandes países que optaram por ausentar-se da PSI.

3.5.1. China

A China encabeça a lista dos países prioritários para adesão à PSI. Pequim poderia aportar ao esforço de interdição fatores como sua posição geográfica com proximidade de países-alvo como a Coreia do Norte; recursos de inteligência e serviços policiais e militares; peso político mundial, inclusive como membro permanente do Conselho de Segurança; bem como a capilaridade de seu poder regional.

No entanto, a China emerge como o mais explícito crítico da PSI. Sua posição foi o principal óbice ao projeto norte-americano de obter, no CSNU, uma resolução generalista que desse base legal à PSI em 2004[318]. Em declarações públicas naquela ocasião, o Representante Permanente da China

[316] Departamento de Estado, "Proliferation Security Initiative – Frequently Asked Questions". Disponível em http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/46839.htm. Acessado em 21.10.2009.
[317] Dahan, p. 23.
[318] O tema será examinado no próximo capítulo.

junto às Nações Unidas, Wang Guangya, declarou sua satisfação por ter "kicked out language endorsing interdictions" da Resolução 1540[319].

A China tem experiência como vítima de operação de interdição conduzida pelos EUA. Em 1993, a embarcação chinesa *Yinhe On* foi interceptada em alto-mar por navio de guerra dos EUA e obrigada a desviar-se para inspeções em porto da Arábia Saudita, sob a escolta de aviões militares norte-americanos. Os EUA suspeitaram que o navio chinês transportasse precursores de armas químicas para o Irã (tioglycol). No porto de Damman, autoridades sauditas inspecionaram o navio, com a participação de observadores do Governo chinês e de agentes enviados diretamente dos EUA. Os resultados da inspeção mostraram que o navio não transportava quaisquer materiais proibidos. Pequim acusou, então, os EUA de obstruir as operações navais de suas embarcações e de infringir os direitos soberanos da China em matéria de navegação nas águas internacionais[320].

Segundo os livros brancos de política de defesa publicados por Pequim em 2004 e 2006, não obstante a percepção de estabilidade e prosperidade na relação com o mundo exterior, a China deve atuar perante pretensões externas de domínio estratégico em áreas de seu interesse[321]. Para isso, Pequim lançou um programa de construção de forças capazes de fortalecer seu domínio dos mares e do ar e de estender gradualmente a projeção de poder da Marinha chinesa[322]. Em particular, existe a preocupação de reforçar o poder chinês no "command of the commons", de forma a assegurar a livre navegação marítima e aérea[323].

Essa orientação está vinculada a três preocupações da China. A primeira é a necessidade de assegurar o abastecimento externo de matérias-primas, notadamente recursos energéticos externos dos quais é dependente. Esses recursos cruciais para a segurança econômica e política chinesa são transportados do Oriente Médio e da África, entre outros, e atravessam corredores marítimos – como o Estreito da Malaca – onde a PSI, e os EUA à sua frente, podem exercer um poder inconveniente. O tema é visto como

[319] Colum Lynch, "U.S. Urges Curb on Arms Traffic: U.N. Is Given Draft Resolution to Ban Transfers to Terrorists", in *Washington Post*, 25 de março de 2004.
[320] Guoguang Wu, p. 164.
[321] República Popular da China, *China's National Defense in 2004* e *China's National Defense in 2006*. Disponível em http://fas.org/nuke/guide/china/doctrine/. Acessado em 20.10.2008.
[322] Idem.
[323] Idem.

questão de segurança nacional por Pequim, tendo o Presidente Hu Jintao inserido a dependência energética do país no que chamou de Dilema de Malaca[324]. A segunda está inserida no tratamento da questão nuclear da Coreia do Norte. Eventual apoio ou adesão à PSI poria Pequim na posição de principal responsável por medidas de interdição contra Pyongyang: atuando nos principais corredores marítimos que levam à Península Coreana ou denegando autorizações de sobrevoo para aviões norte-coreanos. As medidas poderiam afetar a influência que a China mantém sobre Pyongyang e levar seja a uma radicalização das opções do regime norte-coreano (testes atômicos e missilísticos), seja a seu colapso (gerando instabilidade e movimentos de refugiados, entre outros). A terceira preocupação diz respeito ao controle de zonas de navegação estratégica em caso de conflito a respeito de Taiwan[325].

Oficialmente, a China tem ressaltado que a PSI:

(i) encontra frágil base legal, sobretudo na ausência de autorização expressa do CSNU para a realização de interdições;
(ii) atenta contra a soberania dos Estados, cujas cargas podem ser interceptadas por outros sem seu consentimento;
(iii) conquanto busque apoiar-se em instrumentos internacionais, como uma resolução do CSNU ou a Convenção SUA, é implementada fora do espaço e da supervisão dos órgãos internacionais;
(iv) não prevê modalidades de indenização para Estados e empresas a quem cause danos; e
(v) concentra foco excessivo em instrumentos de força (martial means)[326].

---

[324] Bill Gertz, "Chinese Dragon Awakens" in *Washington Times*, 26 de junho de 2005.

[325] Segundo observa Holmes, "the 1996 crisis in the Taiwan Strait, when the Clinton administration deployed two aircraft-carrier battle groups to deter Chinese military action, prompted China to step up its military modernization effort. The PLA's inability to respond to the U.S. deployment, or even to detect the two battle groups in East Asian littoral waters, impressed upon Chinese leaders the need for forces able to hold American forces at bay during any future showdown. China's increasingly powerful fleet of submarines, capable of lurking in nearby waters to discourage U.S. warships from venturing near the island, is one potent means to that end", Holmes, 2007.

[326] Sun Yuting, "Ministry of Foreign Affairs Says That China Will Not Participate" in "Proliferation Security Initiative" *in Zhongguo Xinwen She*, 26 de outubro de 2004; e Liao Lei e Huang Fuhui, "Foreign Ministry Spokeswoman Gives an Account of US Deputy Secretary of State John Bolton's Visit to China," in *Xinhua Domestic Service*, 17 de fevereiro de 2004.

Embora as críticas de Pequim focalizem as deficiências legais da PSI, o que determina a posição chinesa são preocupações de natureza estratégica sobre suas implicações em termos de poder mundial a médio e longo prazo.

3.5.2. Índia

A Índia tem relevância estratégica inequívoca no Oceano Índico e capacidades significativas de exercer controles sobre a navegação na região. Com sua condição de Estado nuclearmente armado extra-TNP, Nova Délhi partilha com as potências nucleares o interesse de impedir a proliferação. No entanto, expressou publicamente críticas à PSI e tem resistido às gestões para que se junte à Iniciativa. De modo geral, as autoridades indianas expressam as mesmas preocupações da China – como a frágil base legal da PSI e a ausência de supervisão e envolvimento do Conselho de Segurança –, mas agrega uma nota crítica ao caráter discriminatório da PSI.

Em 2005, a Índia emitiu críticas públicas à PSI. Sublinhou, em particular, preocupação com relação a "its two-tiered structure that seemed to differentiate between the core group and other members"[327]. A crítica mereceu atenção dos EUA, que, em gesto destinado a acomodar Nova Délhi, anunciaram a desconstituição do "core group"[328]. O gesto não terá logrado convencer o Governo indiano. Conforme explicam Early e Horne:

> *The goal was to eliminate the perception of a discriminatory division within the PSI by making the body´s elite decision making forum hypothetically open to any state. In practice, however, the prerequisites in terms of resources and policy commitment were set to be so high as to effectively exclude non-core states. So while a core group no longer exists officially, it still conceptually exists in practice*[329].

[327] "Dismantling core group, US eases India's path to proliferation security", in Express India, 18 de agosto de 2005.

[328] Na oportunidade, o Subsecretário de Estado para Não Proliferação e Segurança Internacional dos EUA, Robert Joseph, anunciou que "the core group has done its job and we have now moved away from it. The core group was never conceived as an 'exclusive club'. Its objective was to lay out the basic terms of the initiative and open up the membership to others. Having defined the basic principles of interdiction, the maintenance of the core group was no longer necessary. The PSI must focus on activity, rather than on creating organizational structures". Idem.

[329] Early e Horne, 2007, p. 16

Ademais, a PSI tornou-se tema de política interna e debate midiático na Índia. Em 2003, o então Primeiro-Ministro Atal Behari Vajpayee, do Partido Bharatiya Janata, emitiu sinais de apoio à PSI – fato que foi utilizado pelo Partido do Congresso e pelos demais partidos de oposição no contexto pré-eleitoral. Sob o Governo de Manmohan Singh, que depende do apoio da esquerda, a Índia evitou expressar apoio à Iniciativa. Contribuíram para cristalizar a resistência da opinião pública à PSI informações segundo as quais Washington havia condicionado um futuro acordo nuclear bilateral a manifestação pública de apoio da Índia à PSI. O debate interno também suscitou discussões sobre a seletividade e a arbitrariedade das potências nos arranjos informais de controle de exportações de bens sensíveis, dos quais a Índia já foi vítima.

Questões estratégicas também têm peso na posição da Índia. O país aspira ao *status* de potência nos planos regional e internacional: nesse sentido, prevalece a leitura de que a adesão à PSI representaria alinhamento e subordinação a orientações definidas por outras potências. Segundo recolhe Holmes do debate interno indiano, a Índia entende que sua participação na PSI representaria uma aliança formal com os EUA, sob a qual a Marinha indiana ficaria em posição de assistente da Marinha norte-americana. Se apenas endossasse a PSI, a Índia abdicaria de sua ambição de predomínio regional em seu entorno. Isso seria contrário ao objetivo estratégico de alcançar preponderância regional[330]. Ilustrativa das ambições indianas é sua Doutrina Marítima, de 2004, que estabelece quatro missões principais: "sea-based deterrence, economic and energy security, forward presence, and naval diplomacy"[331].

O exercício de liderança regional pressupõe, para Nova Délhi, capacidade de manter relações construtivas com países de seu entorno. Se, além de endossar a PSI, aceitasse dela participar, a Índia poderia ser chamada a conduzir buscas e eventuais interdições em embarcações de Estados com os quais, paradoxalmente, busca manter relações positivas:

> *If the Indian Navy came to be seen as wantonly stopping and searching merchant ships – and especially if it mishandled its visit-and-search efforts, as Washington did during the Yinhe incident – then perceptions of bullying could undercut regional goodwill and cooperation not only among India's neighbors in the*

[330] Holmes, 2007.
[331] Indian Maritime Doctrine, 2004.

Indian Ocean but also in Southeast Asia, where India has courted good relations in hopes of extending its influence eastward of Malacca. Apparent highhandedness would tend to reduce the political capital New Delhi earned. Governments in the region would evince less willingness to follow India's lead in future security initiatives, harming New Delhi's overall foreign policy[332].

O que precede reflete a situação do momento. No entanto, o relacionamento da Índia com os EUA vive grande dinamismo, que poderá levar a uma evolução da posição com relação à PSI. Nova Délhi tem preocupação específica com as transferências de equipamentos e materiais sensíveis para o Paquistão e poderia enxergar no conceito da PSI uma plataforma para elevar sua atuação contra aquele país em especial. Por outro lado, se não exercer controles contra o tráfico ilícito de materiais de uso dual em sua região, Nova Délhi estará abrindo espaço para que os EUA o façam. A depender das eventuais contrapartidas e ajustes que os EUA puderem oferecer à Índia, não está excluída a possibilidade de que a Índia e os EUA encontrem uma fórmula de compromisso sobre a PSI.

3.5.3. Indonésia e Malásia

Se a Índia e a China são ausências que afetam a legitimidade política e a força operacional da PSI, a falta de apoio da Indonésia e da Malásia representa uma lacuna para sua eficácia. Ambos os países têm jurisdição sobre o Estreito de Malaca, a principal passagem marítima entre os Oceanos Índico e Pacífico, por onde circula cerca de 35% a 50% do comércio mundial de bens e 30% do comércio de petróleo[333]. O Estreito é tradicionalmente marcado por elevada atividade de piratas e contrabandistas[334]. A frequência dos ataques contra embarcações suscita tensões entre as autoridades malaias e indonésias, por um lado, e os principais Estados cujos navios de bandeira empregam aquela rota[335]. Jacarta e Kuala Lumpur defendem soluções de

[332] Holmes, 2007.
[333] "Malaysia open to joint patrol in Malacca Strait", in Business Times, (Malásia), 17.4.2007.
[334] Em 2005, a companhia seguradora Lloyds, do Reino Unido, classificou o Estreito de Malaca entre as vinte regiões mais perigosas do mundo para o tráfego de bens, em posição análoga ao Iraque.
[335] Registraram-se 37 ataques a navios que transitaram pelo Estreito de Malaca em 2004, segundo o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres (IISS). Vide http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2005/june-2005/malaysia-welcomes-support-in-malacca-straits-/?locale=en. Acessado em 28.10.2008.

reforço da segurança do Estreito que sejam compatíveis com sua soberania e rejeitam, sistematicamente, propostas que envolvam atuações individuais – como as ocasionalmente ensaiadas pelo Comando do Pacífico da Marinha dos EUA ou pela Marinha do Japão.

O anúncio da PSI causou preocupação na Indonésia e na Malásia. A Iniciativa foi vista como um "braço interventor" no Estreito de Malaca em nome do combate ao terrorismo. O tema gerou controvérsia na relação com os EUA. Segundo observa Sumathy Permal:

> *It became a burning issue because of the U.S proposal to intervene in the Straits of Malacca through the PSI. The head of U.S forces in the Asia-Pacific had suggested that U.S troops might assist in patrolling the straits to deter terrorists. Malaysia feels there is no need for the presence of an extra regional force and that such presence will impinge on the sovereignty of the country. Indonesia regards US intention and presence of foreign forces as a humiliation to Indonesian sovereignty and as foreign intervention in domestic affairs*[336].

Embora não detenham os mesmos recursos de poder político e diplomático que países como a China e Índia, a Malásia e a Indonésia têm logrado manter posição firme de distanciamento da PSI, não obstante as gestões recebidas, em especial dos EUA e da Austrália. A primeira linha de resistência à PSI seguida por Malásia e Indonésia está baseada em questionamentos da legalidade da PSI. Ressaltam, nesse sentido, a inexistência de base, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), para interceptações de embarcações sob a suspeita de que transportem ADM, seus vetores ou tecnologias correlatas. Em particular, antecipam que não admitem interdições no Estreito de Malaca, ainda que envolvam forças de um membro da PSI e um navio cujo Estado de bandeira tenha expressado consentimento, prévio ou *ad hoc*, com a operação.

Argumentos políticos também têm sido usados contra a extensão das atividades da PSI ao Estreito de Malacca[337]. Em coordenação, Jacarta e Kuala Lumpur suscitaram a inobservância por parte das potências nucleares do caráter livre de armas nucleares de determinadas zonas do globo, onde realizam transporte de seus arsenais atômicos, contrariamente ao espírito dos

[336] Permal, 2004.
[337] Wolf, Chow e Jones (org.), 2008, pp. 6-15.

Tratados de Rarotonga (no Pacífico Sul), de Pelindaba (na África) e de Tlatelolco (na América Latina e Caribe). Denunciam que a negociação da PSI não foi inclusiva e deixou, assim, de levar em conta preocupações legítimas de países interessados na matéria. Registram, ainda, que a PSI está baseada em informações nacionais de inteligência, as quais podem ser equivocadas e causar consequências graves.

Em 2004, a Indonésia e a Malásia iniciaram consultas sobre a coordenação de medidas de segurança no Estreito. Lançaram o objetivo de reduzir a possibilidade de que potências externas assumam o papel de controlar aquelas rotas internacionais e articularam esquemas de cooperação para a atuação de patrulhas conjuntas tanto no mar quanto no espaço aéreo do Estreito[338]. Em 2009, como resultado dessas negociações, entrou em vigor o Mecanismo Regional sobre a Patrulha do Estreito de Malaca[339].

[338] Valencia, p. 56.

[339] Sobre o conteúdo do Mecanismo, vide apresentação do Governo malaio, disponível em www.kln.gov.my/klicc/downloads/panel4a.ppt. Acessado em 01.11.2009.

Capítulo 4 – A Visão do Brasil

Desde 2003, os principais membros da PSI, como EUA, Reino Unido e Espanha, têm realizado gestões diplomáticas junto ao Governo brasileiro, tanto com o Itamaraty quanto com o Ministério da Defesa, para que o Brasil expresse seu apoio à Iniciativa ou venha a dela participar. Todos sublinham que o Brasil seria um país importante para PSI[340]. Em resposta, o Brasil tem apresentado questionamentos diversos sobre a Iniciativa. Com vistas a avaliar a possibilidade de apoio ou participação brasileira a ela, o presente capítulo examina os questionamentos do Brasil à PSI e avalia em que medida as preocupações nacionais puderam ser atendidas pelos esclarecimentos ou pelas ações tomadas pelos seus membros.

4.1. Questionamentos sobre a PSI

4.1.1. Aspectos legais

O Brasil tem expressado a membros da PSI suas dúvidas a respeito da compatibilidade da Iniciativa com o Direito Internacional[341]. Sem pretender

[340] Para o Reino Unido, o Brasil seria "país-chave". Telegrama nº. 532, de 7.4.2006, da Embaixada em Londres.
[341] Idem.

oferecer análise jurídica exaustiva, é possível proceder ao exame dessas questões e também das medidas tomadas pelos membros da PSI para torná-la mais compatível com o Direito Internacional.

A primeira dúvida diz respeito às fontes sobre as quais a PSI buscou fundamentar-se quando de seu lançamento em 2003. A Declaração de Paris da PSI, que listou seus Princípios de Interdição, constitui um instrumento político – sem valor jurídico –, que se busca apoiar em outros textos, igualmente políticos. O principal deles é a Declaração Presidencial emitida pela sessão de Cúpula do CSNU, em 1992, com a qual a PSI é declarada "consistente"[342]. Outros textos de base invocados pela PSI são as Declarações do G-8 e a Estratégia Europeia contra a Proliferação, de 2003. Recorde-se que o G-8 anunciara, na Cúpula de Kananaskis (Canadá), em 2002, sua Parceria Global *contra* a Proliferação e, em 2003, em Evian, aprovou o Plano de Ação para o *Combate* à Proliferação (grifo do autor), sinalizando a introdução de meios de contraproliferação no rol de instrumentos passíveis de serem utilizados[343].

Uma Declaração Presidencial do CSNU não tem força para embasar a tomada de ações que, como a interdição, envolvam o uso da força no plano internacional. As declarações presidenciais constituem instrumento de natureza política, destinado a antecipar intenções às partes interessadas a respeito das perspectivas de encaminhamento de determinadas questões, inclusive por meio de futuras resoluções. As decisões formais do CSNU são adotadas por meio de resoluções, que se revestem, nos termos da Carta da ONU, de caráter juridicamente vinculante para as partes interessadas e demais membros da organização. Ademais, nada na Declaração Presidencial de 1992 autoriza ações de interdição para o problema do transporte ilícito de material de uso dual. Como observa análise do próprio Congresso dos EUA:

> *The statement by the U.N. Security Council excerpted above may be read as a promise to take action, but does not say what action the Security Council might take, and does not authorize States to enforce treaty commitments on the part of other States. It calls upon States to adhere to their treaty commitments and cooperate toward further international negotiations related to arms control.*

[342] Documento S/23500, de janeiro de 1992.

[343] O G-8 não chegou a explicitar a possibilidade de criar uma coalizão, mas deixou clara a disposição de as potências participantes recorrerem a "outros mecanismos" para assegurar a não ocorrência da proliferação. Vide http://www.g8.fr/evian.

Moreover, as a statement rather than a formally adopted resolution, it has less binding force on member States under the U.N. Charter. Finally, States' practice does not appear unambiguously to demonstrate that States consider themselves bound to halt all activity with regard to WMD testing, production or transfer[344].

No tocante às declarações do G-8, elas não comprometem senão seus subscritores. Ademais, constituem instrumentos declaratórios de natureza puramente política, não reunindo os requisitos para vincular juridicamente os Estados do grupo. No caso da Estratégia Europeia, trata-se igualmente de instrumento que não vincula senão os membros da União Europeia – não podendo criar deveres para terceiros.

O Brasil também expressou a membros da PSI preocupação geral quanto à compatibilidade das ações pretendidas com o Direito do Mar e o Direito da Aviação. Em benefício da clareza, recordem-se as disposições gerais nessas matérias.

Em suas águas nacionais, que incluem rios, lagos, alguns portos e baías e outras situadas no interior da linha costeira, o Estado tem soberania e exerce sua jurisdição tanto para prescrever normas quanto para garantir seu cumprimento[345]. Qualquer embarcação que entre nas águas internas de um Estado pode ser detida para buscas e inspeções, segundo as leis nacionais aplicáveis. A exceção diz respeito aos navios de propriedade estatal ou operados por um Estado estrangeiro, os quais gozam de imunidade, contanto que estejam realizando atividades de natureza governamental e não comercial[346]. Esse é o caso dos navios de guerra, vistos como extensão do território do Estado, estejam eles em alto-mar ou num porto estrangeiro. Caso sua conduta não se coadune com o Direito Internacional, um navio de guerra poderá, no máximo, ser chamado a deixar as águas territoriais e deverá cumprir esse pedido[347].

Estão, assim, em conformidade com o Direito Internacional os compromissos estabelecidos pela PSI a serem implementados pelos Estados em suas águas internas e nos seus portos. Pelo Direito do Mar, o Estado poderá tomar todas as medidas cabíveis diante da violação de sua legislação

[344] *Congress Research Service*, 2003, p. 31.

[345] As fontes principais dessa análise são a Convenção sobre o Alto-Mar, de 1958, e, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, segundo a sigla em inglês), em vigor desde 1994.

[346] UNCLOS, Artigos 96 e 97.

[347] UNCLOS, Artigo 30.

por qualquer embarcação – a única exceção sendo aqueles navios que gozem de imunidade estatal. Com relação a todas as demais embarcações, o Estado pode realizar atividades de busca e de interdição. Navios de guerra do Estado poderão perseguir um navio estrangeiro além da zona contígua se tiver razões para crer que ele violou suas leis nacionais, devendo a perseguição ser ininterrupta desde as águas interiores ou, no máximo, a partir do mar territorial até o alto-mar[348].

No mar territorial, compreendido em até 12 milhas da linha costeira, o Estado exerce sua soberania exclusiva. Deve, porém, conceder às embarcações de bandeira estrangeira o direito da passagem inocente, sem nelas interferir[349]. Essa passagem é definida pela UNCLOS como a navegação contínua e expedita pelas águas territoriais seja para atravessá-las, sem entrar nas águas nacionais, seja para entrar ou sair das águas nacionais[350]. A qualidade de inocente deriva da condição de que a passagem não seja prejudicial à paz, à ordem ou à segurança do Estado costeiro, tais como: ameaça de uso da força contra a soberania do Estado costeiro, exercício envolvendo armamentos, coleta de informações de inteligência sobre a segurança do Estado costeiro, carregamento ou descarregamento de produtos não permitidos pelas leis do Estado costeiro, poluição e atividade pesqueira.

A UNCLOS registra o direito do Estado costeiro de adotar leis e regulamentos sobre a passagem inocente para proteger a segurança marítima e, assim, prevenir a violação de suas leis alfandegárias, fiscais, sanitárias e migratórias – as quais deverão ser observadas pelo navio estrangeiro[351]. Nesse sentido, o Estado costeiro pode exercer poderes de coação sobre o navio mercante estrangeiro a fim de obrigá-lo a respeitar as suas leis e regulamentos. A questão é saber se o transporte ou a transferência de armas de destruição em massa viola alguma lei ou regulamento. Em caso afirmativo, a interpretação proposta pela Iniciativa poderia ser realizada sem ofensa à Convenção de 1982.

Um participante da PSI poderia, assim, vir a incluir em sua legislação alfandegária proibições relativas a ADM e seus materiais correlatos, de forma a passar a exercer controles maiores sobre a passagem inocente, nos termos do Artigo 21 da UNCLOS. Na prática, haveria margem para que os Estados

[348] UNCLOS, Artigo 111.
[349] UNCLOS, Artigo 17.
[350] UNCLOS, Artigo 18.
[351] UNCLOS, Artigo 21.

da PSI adotassem medidas mais ou menos rigorosas nesse sentido. A contradição gerada pela PSI é que os Estados nuclearmente armados desejam preservar o direito de passagem inocente de seus navios em operações de transporte de armas nucleares e outros produtos sensíveis, enquanto buscam introduzir restrições ao direito de passagem inocente de navios de Estados não nuclearmente armados com os mesmos produtos[352].

Para Francisco Rezek, no entanto, não pode o Estado costeiro impor obrigações que frustrem ou dificultem a passagem inocente, nem discriminar navios em função de sua nacionalidade ou do Estado a que estejam servindo – o que vai contra a discriminação prevista pela PSI contra os Estados preocupantes da perspectiva da proliferação[353]. Ademais, a UNCLOS, em seu Artigo 23, indica que não pode haver interferência no caso de transporte de materiais nucleares e outros produtos perigosos, mas apenas a exigência da adoção das necessárias medidas de precaução e da posse da documentação pertinente[354]. Observe-se que o Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares no Sudeste Asiático, de 1995, que criou uma zona livre de armas nucleares na região, deixa a ressalva, em seu Artigo 2º, de que nada no instrumento prejudicaria o direito de passagem inocente de armas nucleares de outros Estados. Também o Tratado de Pelindaba, que criou uma zona livre de armas nucleares na África, absteve-se de relativizar a passagem inocente perante o transporte de armas nucleares. O Tratado de Tlatelolco não é explícito sobre a questão, não introduzindo nem ressalva à passagem inocente, nem a reafirmando. No Brasil, nos termos do Artigo 3º da Lei 8.617, de 1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiras, "é reconhecido aos navios *de todas as nacionalidades* o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro. § 1º A passagem será considerada inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Brasil, devendo ser contínua e rápida" (grifo do autor).

---

[352] As divergências interpretativas sobre o Artigo 23 da UNCLOS manifestaram-se na III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, em 1973, notadamente a respeito da possibilidade de o Estado costeiro poder exigir – ou não – a concessão prévia de autorização para a passagem de navios a propulsão nuclear, carregando armas nucleares, lixo nuclear ou outros produtos assemelhados. A discussão continua em aberto.

[353] Rezek, 2007, p. 308.

[354] "Ships carrying nuclear or other inherently dangerous or noxious substances shall, when exercising the right of innocent passage through the territorial sea, carry documents and observe special precautionary measures established for such ships by international agreements". UNCLOS, Artigo 23.

O que precede suscita dúvidas sobre se, tal como preveem os Princípios de Interdição, um Estado participante da PSI poderia realizar operações de busca, interdição ou apreensão de cargas em embarcações que se encontrem em passagem inocente em seu mar territorial, quando, embora transportem materiais de uso duplo, não representem ameaça à paz, à ordem ou a sua segurança[355].

No alto-mar, definido como todas as partes do mar que não estejam incluídas no mar territorial ou nas águas internas do Estado[356], nenhum Estado pode pretender exercer soberania[357]. O alto-mar está aberto a todos os Estados, que nele gozam da liberdade de navegação, pesca, colocação de dutos e cabos, pesquisa e construção de ilhas artificiais, devendo, porém, observar sua condição de zona destinada a fins pacíficos[358]. Na zona contígua e na zona econômica exclusiva, situadas até 24 milhas e até 200 milhas além da linha costeira, respectivamente, o Estado não é soberano: a aplicação da Lei obedecerá ao mesmo regime previsto para o alto-mar. Na primeira área, o Estado poderá exercer o controle necessário para prevenir e punir violações das leis aduaneiras, migratórias, sanitárias e outras disposições aplicáveis em seu mar territorial. Na segunda, poderá apenas explorar as riquezas naturais.

A determinação da jurisdição aplicável a navio situado em alto-mar é feita a partir de sua nacionalidade e de quem o opera, Estado ou pessoa privada. Como princípio, quando em alto-mar, o navio está sob jurisdição exclusiva do Estado cuja bandeira hasteia, não podendo ser sujeito a medidas de outro[359]. São considerados sem nacionalidade navios que não hasteiem bandeiras ou empreguem mais de uma.

No entanto, a UNCLOS e a Convenção sobre o Alto-Mar identificam as atividades cuja ocorrência justifica todas as medidas necessárias para suprimi-las nas águas internacionais. Essas atividades são a pirataria[360], o

---

[355] A Declaração de Paris prevê que: "(os Estados se comprometem a): d) (1) stop and/or search in their (…) territorial seas (…) vessels that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and to seize such cargoes that are identified" e "2) enforce conditions on vessels entering or leaving their (…) territorial seas that are reasonably suspected of carrying such cargoes, such as requiring that such vessels be subject to boarding, search, and seizure of such cargoes prior to entry".

[356] Convenção sobre o Alto-Mar, artigo 1º.

[357] Idem, artigo 2º.

[358] UNCLOS, artigo 87.

[359] UNCLOS, artigos 92 a 94.

[360] UNCLOS, artigo 100: "Duty to cooperate in the repression of piracy – All States shall cooperate to the fullest possible extent in the repression of piracy on the high seas or in any other place outside the jurisdiction of any State".

tráfico de drogas[361], o tráfico de escravos e transmissões de ondas não autorizadas[362]. Apenas para esses casos, bem como para o caso de navios considerados sem nacionalidade, a UNCLOS estabelece o direito de visita de pessoal de navios de guerra de qualquer Estado à embarcação em questão. A linguagem da Convenção deixa claro que os casos acima mencionados são exaustivos[363]. Não existe, na UNCLOS, direito de visita a navios suspeitos de transportar ADM ou seus materiais correlatos.

É interessante observar, ainda, a distinção contida na UNCLOS entre o direito de visitar e a possibilidade de interditar navios de bandeira de outro Estado ou apreender suas cargas em espaços internacionais. O instrumento explicita a possibilidade de apreensão do navio caso esteja envolvido em atividades de pirataria. No caso de transmissão não autorizada, apenas o equipamento pode ser apreendido. No entanto, nada na UNCLOS autoriza a apreensão de outros tipos de carregamento: a visita não dá direito à apreensão da carga. Essa ação competiria exclusivamente ao Estado de bandeira do navio. Naturalmente, o Estado de bandeira poderá delegar esse poder ao outro Estado: as modalidades de cooperação entre Estados para interdição de navios que transportem drogas, no Caribe, preveem a delegação de competência ao Estado executor para também apreender a carga proibida.

Como concluiu relatório preparado pelo Serviço de Pesquisa do Congresso dos EUA, pouco depois de lançada a PSI, em 2003:

> *It therefore appears that the visit, search, and possible seizure of ships on the high seas that might be engaged in transporting weapons of mass destruction or materials useful in the production of such weapons would not be authorized under the law of the sea as it currently stands*[364].

[361] UNCLOS, artigo 108: "All States shall cooperate in the suppression of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances engaged in by ships on the high seas contrary to international conventions".

[362] UNCLOS, artigo 109: "All States shall cooperate in the suppression of unauthorized broadcasting from the high seas. For the purposes of this Convention, "unauthorized broadcasting" means the transmission of sound radio or television broadcasts from a ship or installation on the high seas intended for reception by the general public contrary to international regulations, but excluding the transmission of distress calls".

[363] UNCLOS, artigo 110.

[364] Vide *Congress Research Service*, 2003, p. 21.

No tocante ao espaço aéreo, o Direito divide-o entre nacional e internacional[365]. No espaço aéreo internacional, vige a liberdade da navegação[366]. Como regra elementar, todas as aeronaves devem ser registradas em um único Estado e portar, no espaço internacional, as marcas correspondentes à sua nacionalidade e a seu registro. No espaço aéreo nacional, que inclui a área situada sobre o mar territorial, o Estado tem completa e exclusiva soberania[367]. Não existe equivalência ao direito da passagem inocente no espaço aéreo sobre o mar territorial. Existe o direito de sobrevoo, sujeito à prerrogativa do Estado territorial de proibi-lo em determinadas áreas de seu território, sem discriminações de nacionalidade da aeronave, ou de requerer a aterrissagem da aeronave para fins de inspeção. Isso poderá ocorrer caso o voo não seja autorizado ou quando existam razões para suspeitar de que esteja sendo usado para fins incompatíveis com a Convenção de Chicago[368].

Os aviões civis estão sujeitos às leis tanto do Estado junto ao qual estão registrados quanto do Estado em cujo espaço aéreo ingressem. Cada Estado pode, por força de sua soberania, determinar, por motivos de ordem ou segurança pública, aqueles tipos de carga cujo transporte por seu espaço aéreo requer autorização prévia e expressa[369]. Não poderá, contudo, gerar discriminações com base em critérios de nacionalidade (da carga, da aeronave ou do destino). A Convenção de Chicago requer que o transporte de munições ou material bélico seja expressamente autorizado pelo Estado territorial. Um Estado pode denegar pedido de sobrevoo de uma aeronave que, segundo informações de inteligência recebidas no quadro da PSI, pretenda transportar ADM, seus vetores ou materiais correlatos.

A Convenção de Chicago, conquanto focada na aviação civil, especifica que aeronaves podem ser consideradas estatais. O *status* estatal de uma aeronave é estabelecido não pelo fato de ser propriedade estatal, mas de cumprir um serviço de natureza estatal[370]. Assim, são estatais aeronaves das

[365] Em matéria de aviação civil, a fonte principal é a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, de 1944, conhecida como Convenção de Chicago. A UNCLOS e a Convenção sobre o Alto-Mar também tratam de alguns aspectos do transporte aéreo, estendendo algumas de suas disposições às aeronaves.

[366] Convenção sobre o Alto-Mar, Artigo 2.

[367] Convenção sobre o Alto-Mar, Artigo 1.

[368] Artigo 3 bis do Protocolo de Emenda à Convenção de Chicago, 1984.

[369] Convenção de Chicago, artigo 35.

[370] Uma aeronave privada fretada por um Estado para cumprir funções estatais, como o transporte de autoridades, ganha, assim, *status* estatal sob a Convenção de Chicago.

forças militares, policiais e aduaneiras, entre outras. A Convenção estabelece a obrigatoriedade da obtenção de autorização para o sobrevoo ou pouso de aeronave estatal em território estrangeiro. Aeronaves militares são tratadas de forma análoga aos navios de guerra – e estão imunes, diferentemente das civis, da jurisdição do Estado em cujo espaço aéreo transitam. Em caso de disputas relativas a questões migratórias, aduaneiras e sanitárias, entre outras, o Estado territorial poderá apenas solicitar que a aeronave deixe seu território – o que deverá ser atendido.

Assim, não fere o Direito Internacional o compromisso do Estado, assumido na PSI, de exigir – no seu território ou espaço aéreo interno, inclusive sobre o mar territorial – autorização prévia para sobrevoo de aeronaves suspeitas de transportar os bens controlados pela Iniciativa, de denegar-lhes a autorização, requerer sua aterrissagem para fins de inspeção, sua eventual interdição e a apreensão da carga. A única exceção diz respeito às aeronaves que gozam de imunidade de jurisdição. Quando a aeronave encontrar-se no espaço aéreo internacional, apenas o Estado de sua nacionalidade poderá sujeitá-la a aterrissagem para busca e eventual interdição.

Até aqui, analisou-se a questão da competência do Estado para executar operações de interdição sob a PSI. Cabe introduzir a questão de sua competência normativa no marco da Iniciativa – no sentido de elaborar normas que pretenderão implementar extraterritorialmente, como no alto-mar, ou de dar interpretações próprias às normas internacionais existentes. Conforme observa Douglas Guilfoyle, o Direito Internacional tende a considerar que a competência normativa do Estado está limitada a seu território, podendo estender-se aos nacionais fora dele[371]. Assim, a questão é saber se um Estado pode, pela interdição, pretender impor, fora de seu território, pretensa norma segundo a qual outro Estado não pode ter acesso a ADM, mísseis ou seus materiais correlatos.

Os Princípios de Interdição da PSI não se referem de forma explícita às normas contidas nos tratados internacionais de não proliferação. Em seu lugar, invocam, como antes examinado, alguns textos políticos – como a Declaração Presidencial de 1992 do CSNU. Segundo esse documento, que retoma

[371] Guilfoyle, 2007, p. 3. O autor cita algumas exceções, como a possibilidade de os Estados estabelecerem normas sobre a conduta de seus nacionais ainda que estejam no exterior: assim, existem situações em que, caso um nacional do Estado A, cometa um crime no Estado B, ambos poderão considerar ter jurisdição prescritiva sobre o comportamento daquela pessoa, mas apenas o Estado B terá o poder de detê-lo.

linguagem do Capítulo VII da Carta da ONU, a proliferação constitui ameaça à paz e à segurança internacional[372]. Ao invocar documento do CSNU, ainda que sem valor jurídico, os Princípios de Interdição sugerem que estariam inseridos no quadro de uma decisão aplicável a toda a comunidade internacional. A consequência dessa *rationale* é que, de modo geral, a PSI se aplicaria a todos aqueles Estados que estivessem, de formas diversas, reunindo materiais para desenvolver ADM e não necessariamente àqueles Estados que, por decisão soberana, tivessem assumido a obrigação internacional de não as obter, como é o caso dos membros da CPAQ, da CPAB e dos Estados não nuclearmente armados do TNP. No entanto, uma declaração do CSNU não pode estabelecer juridicamente ameaça à paz e à segurança – o que requereria uma resolução formal. Nenhum dos Tratados em matéria de não proliferação – como o TNP, a CPAQ e a CPAB – estabelece que a proliferação constitui ameaça à paz e à segurança internacionais no sentido de autorizar o uso da força contra ela. Até mesmo no sentido contrário, o TNP admite, em seu Artigo X, a denúncia de um Estado Parte com vistas a obter armas nucleares[373].

Nesse sentido, ganham relevância as abstrações que os Princípios de Interdição da PSI fazem a respeito das diferenças de disciplinas jurídicas de cada categoria de ADM e nas situações jurídicas individuais de cada Estado perante elas. A PSI não explicita que, num processo decisório sobre eventual interdição, se deverá ter em conta que determinados Estados não estão sujeitos à proibição de tal ou tal armamento, porquanto não fazem parte do TNP, da CPAQ ou da CPAB; que não há tratado internacional a respeito da questão da proliferação dos mísseis; ou que as tecnologias de uso dual, nos termos dos principais tratados de desarmamento e não proliferação, não podem ser confundidas com armas, existindo o direito dos Estados a seu pleno uso para fins pacíficos. Assim, a PSI coloca, no mesmo plano, países como o Egito e a Síria, que não aderiram à CPAQ e não assumiram obrigação em matéria de não proliferação química; e o Iraque e o Irã, que aderiram à CPAQ. Juridicamente, não haveria qualquer ilegalidade em uma transferência de

[372] Documento S/23500, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1992.

[373] "(...) if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country". Artigo X do TNP. Essa possibilidade tem sido objeto de propostas no sentido de limitá-la. Em particular, a Resolução 1887 do CSNU prevê, no parágrafo operativo 17, o compromisso do CSNU de examinar imediatamente a invocação do artigo X por um Estado Parte.

produtos químicos sensíveis do Egito para a Síria; politicamente, contudo, nos termos dos Princípios de Interdição, os membros da PSI poderiam considerar oportuno atuar para interditar a operação, com base no entendimento geral de que a proliferação ameaça a paz e a segurança internacionais. Tal como lançada em 2003, a PSI pareceria, assim, buscar uma universalização da proibição da proliferação e colocar todos os Estados perante a contingência de submeter-se, nas operações de transporte internacional, à verificação externa do cumprimento dessa norma. Como escreveu, em 2004, Santiago Mourão:

> *Qual é a fonte jurídica que permite a um grupo de países se arrogar a autoridade de agir em nome da coletividade? Onde estão os fundamentos teóricos e conceituais para aceitar que um determinado grupo de países defina o escopo e o objeto de ação que se pretende coletiva? (...) A coalizão concentra os três poderes, que a razão e a experiência demonstram devem ser separados: é executivo, porque leva adiante a operação de controle e interdição; legislativo, porque define as normas da ação e o escopo da ação; e judicial, porque julga, caso a caso a pertinência da intervenção, que é em essência seletiva*[374].

As preocupações com relação à compatibilidade da PSI com o Direito Internacional não se limitaram a países como o Brasil, mas se estenderam, como se viu anteriormente, a países como China, Índia, Malásia e Indonésia e estiveram no centro dos debates entre os próprios membros da Iniciativa. Em declarações à imprensa após a reunião de Brisbane, em 2003, o Subsecretário de Estado para Segurança Internacional e Controle de Armas dos EUA, John Bolton, indicou que, na essência, o Artigo 88 da Convenção sobre o Direito do Mar seria a base da PSI, já que estabelece o uso pacífico do alto-mar, e asseverou que Washington poderia interditar navios com base no princípio geral de legítima defesa[375]. Essas considerações geraram críticas de vários setores, em particular de França e Alemanha[376]. Os questionamentos legais manifestaram-se rapidamente dentro da PSI – dando início a um esforço,

[374] Mourão, 2004, p. 11.
[375] Vide artigo assinado por Greg Sheridan, in *The Australian*, 9/7/2003.
[376] Segundo diplomata do Foreign Office, até mesmo países aliados dos EUA, como o Reino Unido, expressaram o desejo de que, com a brevidade possível, fossem realizados todos os ajustes necessários para compatibilizar a PSI com o Direito internacional.

conduzido pelos EUA, para gerar bases mais sólidas que pudessem fundamentar as operações conduzidas no marco da PSI[377].

O primeiro ensaio foi a busca de uma resolução geral do CSNU que desse respaldo à PSI. Em setembro de 2003, perante a AGNU, o Presidente Bush lançou o objetivo de criminalizar a proliferação[378]. O CSNU iniciou, assim, intenso processo de consultas sobre texto proposto pelos EUA, envolvendo inicialmente apenas seus membros permanentes. Um dos objetivos foi equiparar a proliferação aos crimes internacionais definidos na UNCLOS, que abrem caminho para a realização de busca e interdição de navios em alto-mar. Na versão inicial do projeto norte-americano, o CSNU, declarando atuar sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, afirmava ser a proliferação uma ameaça à paz e à segurança internacionais; requeria que todos os Estados-membros adotassem legislação que criminalizasse a proliferação; e exortava os Estados a cooperar na interdição de navios e na apreensão de cargas de ADM, vetores ou materiais correlatos destinados a programas de proliferação. Em fevereiro de 2004, as negociações entre os P-5 (cinco membros permanentes do CSNU) chegaram a um impasse, diante da atitude irredutível da China com relação à legitimação da interdição e à cobertura desta pelo Capítulo VII.

Não obstante, uma vez diluída a linguagem aplicável à interdição, em função da China e de outros, as negociações evoluíram para uma Resolução em que a ênfase foi deslocada para a questão do acesso de agentes não estatais a ADM. Inovadora pelo seu caráter legislativo, a Resolução 1540 impõe obrigações sobre todos os Estados-membros para impedir transferências de ADM e seus materiais correlatos para atores não estatais, mas não para Estados. Introduzindo a importante ressalva relativa à validade dos tratados, a Resolução 1540 estabeleceu, de todo modo, que a proliferação de armas nucleares, químicas, biológicas, bem como de seus meios de lançamento, constitui uma ameaça para a paz e a segurança internacionais[379].

[377] Vide a Declaração de Lisboa, parágrafo 13, 2004: "The Plenary particularly drew the participants' attention to the fact that the attainment of the PSI goals requires continued efforts within the operational experts group to work through operational legal issues. All countries are encouraged to take the necessary steps to improve their legal systems to effectively act as and when required to take action consistent with the PSI Statement of Interdiction Principles".

[378] "Today, I ask the U.N. Security Council to adopt a new anti-proliferation resolution. This resolution should call on all members of the U.N. to criminalize the proliferation of weapons (…).The United States stands ready to help any nation draft these new laws, and to assist in their enforcement". Discurso do Presidente dos EUA no debate geral da 58ª sessão da Assembleia Geral. Disponível em http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/usaeng030923.htm.

[379] Documento S/Res/1540, do CSNU (2004).

No tocante à PSI, a Resolução entrou no terreno da ambiguidade: não se pronuncia sobre a legalidade ou não das atividades de interdição contra a proliferação, nem concede autoridade legal nova para interceptações e apreensões[380]. Em seu parágrafo operativo 10, a Resolução 1540 apela a todos os Estados para que, de acordo com suas autoridades legais e legislações nacionais e de forma consistente com o Direito Internacional, cooperem para impedir o tráfico ilícito de armas nucleares, químicas ou biológicas, seus vetores de ataque e materiais correlatos. O grau de diluição do embasamento da PSI também se expressa no emprego de linguagem declaratória e recomendatória no que lhe diz respeito (*the Council calls upon*), em contraste com linguagem de caráter obrigatório com relação aos demais temas da Resolução (*the Council decides*).

Diante da insuficiência da Resolução 1540 para dar pleno embasamento à PSI, os EUA passaram a defender, nas resoluções do CSNU relativas a países específicos que suscitassem suspeitas da ótica da proliferação, a inclusão de autorizações para a realização de interdições de cargas. A obtenção de resoluções explícitas do CSNU que estabeleçam autorização para a realização de interdição constitui um caminho legítimo e juridicamente sólido para as ações da PSI. A primeira vez em que o Conselho autorizou operações de interceptação, marítimas e aéreas, foi em 1966, para garantir o bloqueio da entrada de carregamentos de petróleo na ex-colônia britânica da Rodésia do Sul. Na ocasião, o Conselho deu poderes ao Reino Unido para executar esse mandato[381]. Como anteriormente citado, o CSNU também criou uma Força Marítima de Interdição contra o Iraque, por meio da Resolução 665, em 1990.

Esse processo foi aplicado à Coreia do Norte, em 2006. Desde 1993, a questão de seu programa nuclear havia sido encaminhada fora do CSNU, em razão da posição da China. O tema ficou por conta de grupos específicos de consultas e negociação, como o Grupo Hexapartito. A partir dos testes com mísseis balísticos realizados por Pyongyang, em 2006, contudo, os EUA decidiram retomar a questão no CSNU, inclusive para obter autorização

[380] Zaluar, 2006, p. 159.

[381] Em seu parágrafo operativo 5, a Resolução 221 do CSNU "calls upon the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to prevent, by the use of force if necessary, the arrival at Beira of vessels reasonably believed to be carrying oil destined for Southern Rhodesia, and empowers the United Kingdom to arrest and detain the tanker known as the Joana V upon her departure from Beira in the event her oil cargo is discharged there".

para ações de busca e interdição que pudessem impedir transferências para a Coreia de Norte de materiais úteis para seus programas de mísseis, de armas nucleares e outras ADM. Isso foi obtido por meio da Resolução 1695, cujo parágrafo operativo 3, requereu que todos os Estados-membros exercessem vigilância e atuassem para prevenir transferências de mísseis e bens correlatos para a Coreia do Norte e dela para outros países[382]. Poucos meses depois, em outubro de 2006, em reação a testes nucleares de Pyongyang, o CSNU adotou a Resolução 1718, que explicitou a autorização para a realização de buscas e de eventual interdição de embarcações transportando materiais proscritos para a Coreia do Norte:

> *In order to ensure compliance with the requirements of this paragraph, and thereby preventing illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery and related materials, all Member States are called upon to take, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, cooperative action including through inspection of cargo to and from the DPRK, as necessary*[383].

Para complementar esse quadro, os EUA lançaram, já em 2003, negociações bilaterais com os principais Estados de bandeira, de forma a obter seu consentimento para a realização das operações da PSI em seus navios. Como se viu, a UNCLOS autoriza que sejam realizadas visitas, em alto-mar, a embarcações envolvidas no tráfico de drogas, mas não autoriza a apreensão da carga ou a interdição do navio. Essas ações apenas podem ser tomadas pelo Estado de bandeira. Haja vista as limitações de muitos Estados para exercer esse controle, que afinal pode ir muito além de seu território, a solução encontrada no quadro dos acordos de combate ao narcotráfico, como no Caribe, foi a delegação da competência do Estado de bandeira àqueles Estados em condições de exercer essas ações em alto-mar. Na prática, foram os EUA que celebraram acordos bilaterais com os Estados considerados relevantes para os fins de combate ao narcotráfico, seja os Estados de bandeira das principais companhias de transporte, seja aqueles com jurisdição nas principais rotas utilizadas[384].

[382] Resolução 1695 (2006), do Conselho de Segurança.
[383] Resolução 1718 (2006), do Conselho de Segurança.
[384] A título de exemplo, citem-se o Acordo para Facilitar a Interdição pelos EUA de Navios do Reino Unido Suspeitos de Tráfico de Drogas, de 1981, e o Acordo para a Interdição do Tráfico de Narcóticos entre EUA e Bahamas, de 1985.

A solução encontrada no âmbito do combate ao narcotráfico inspirou medidas destinadas a embasar legalmente as ações de interdição da PSI em alto-mar. Os EUA lançaram um programa de celebração de *Boarding Agreements*, de natureza bilateral, com Estados que detêm as maiores frotas de navios, em especial aqueles que oferecem bandeiras de conveniência. Segundo a meta inicialmente traçada, em 2003, deveriam ser celebrados acordos com os dez países com maior número de registros de bandeira, de forma a cobrir o universo das embarcações que realizam até 70% do comércio marítimo mundial. Até 2008, foram celebrados Acordos com Libéria, Panamá, Chipre, Ilhas Marshall, Malta, Mongólia, Belize, Croácia e Bahamas[385]

Cada Acordo tem características específicas, que resultam do processo de negociação bilateral. De qualquer modo, é possível identificar em todos eles alguns elementos comuns. Nenhum deles estabelece, claramente, delegação expressa de competência. Prevê-se um processo de "submissão de pedido" dos EUA para realizarem buscas e interdição em embarcações do Estado de bandeira em caso de suspeitas de tráfico ilícito de ADM. Estabelece-se, em princípio, que qualquer ação deverá ser autorizada pelo Estado de bandeira, o qual se compromete, contudo, a procedimentos de aprovação célere dos pedidos dos EUA. No entanto, introduz-se mecanismo de autorização automática por decurso de prazo para uma resposta do Estado competente:

> *If there is no response from the Competent Authority of the requested Party within two hours of its acknowledgment of receipt of the request, the requesting Party will be deemed to have been authorized to board the suspect vessel for the purpose of inspecting the vessel's documents, questioning the persons on board, and searching the vessel to determine if it is engaged in proliferation by sea*[386] (grifo do autor).

Na esteira da aprovação do pedido, está a autorização para o uso da força pelos EUA contra a embarcação do Estado de bandeira: "the authorization to board, search and detain includes the authority to use force in accordance with Article 9 of this Agreement"[387]. A força que poderá ser

[385] Informação do Departamento de Estado dos EUA. Disponível em http://www.state.gov/t/isn/c12386.htm.
[386] *Boarding Agreement between the USA and Liberia*, 2004. Parágrafos 3 (d) e 5 do Artigo 4.
[387] Idem, parágrafo 5 do Artigo 4.

empregada deverá ser proporcional ao objetivo da busca e da interdição, mas poderá incrementar-se segundo as necessidades[388]. Na prática, tendo em vista as prováveis dificuldades de o Estado de bandeira responder a pedidos de autorização de busca em duas horas, inclusive por motivos banais como o fuso horário, o Acordo bilateral equivale a uma delegação de competência à ação dos EUA.

Esse processo de delegação de competência não se organizou com reciprocidade no quadro da PSI, o que permitiria a qualquer Estado da PSI realizar buscas e interdição em alto-mar. O que há são acordos bilaterais entre os EUA e outros Estados – o que representa a delegação de competência apenas para Washington. Nenhum outro país da PSI celebrou acordos do tipo[389]. Isso significa, na prática, que os EUA são o único país do mundo com autorização para atuar nos espaços internacionais, segundo o consentimento do Estado competente, para realizar buscas e interdições de cargas de ADM, seus vetores ou tecnologias correlatas. Washington coloca-se, assim, em posição, quase exclusiva, de "policial dos mares". Ainda que não existam dúvidas sobre a legalidade desses acordos, eles reforçam os questionamentos de natureza política a respeito da PSI, que serão tratados mais à frente.

Esforço adicional de legalização da PSI foi empreendido na Organização Marítima Internacional (IMO). A partir de 2003, EUA e Reino Unido lançaram, na organização, proposta de fortalecimento da Convenção sobre a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Convenção SUA) e seu Protocolo[390]. Argumentaram que aqueles instrumentos continham lacunas, como a falta de inclusão, entre os crimes que deveriam ser coibidos

[388] "If the suspect vessel does not stop upon being signaled, Security Force vessels may take other appropriate actions to stop the suspect vessel", Idem, Artigo 9.

[389] Vide nota do *British American Security Information Council*: "the UK has expressed an interest in 'piggybacking' on US bilateral arrangements, but no concrete developments to this end have occurred as yet". Disponível http://www.basicint.org/nuclear/counterproliferation/psi.htm. Acessado em 20.8.2008.

[390] A Convenção – cujas negociações haviam sido motivadas pelo seqüestro em alto-mar, em 1985, de um navio de cruzeiro de bandeira italiana e por desencontros entre a Itália e os EUA sobre a competência respectiva para atuar no caso – foi adotada em 1988 com o objetivo principal de "ensure that appropriate action is taken against persons committing unlawful acts against ships. These include the seizure of ships by force; acts of violence against persons on board ships; and the placing of devices on board a ship which are likely to destroy or damage it", segundo nota IMO, disponível em www.imo.org. Observe-se que, até o ano 2000, a Convenção SUA não atraíra senão reduzido número de membros. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, contudo, rapidamente alcançou 67 membros em 2002 e mais 49 adicionais ao final de 2004.

em alto-mar, de atos de terrorismo, do lançamento de materiais sensíveis (radioativos, químicos, biológicos e eventualmente nucleares) ou do transporte desses materiais. As negociações das emendas propostas duraram cerca de dois anos e evidenciaram importantes diferenças. O processo foi marcado, em especial, pela estranheza das delegações junto à IMO, muitas das quais chefiadas e compostas integralmente por funcionários das Marinhas dos Estados-membros (inclusive o Brasil), com a introdução dos problemas da proliferação e do terrorismo – não afetos diretamente às preocupações da organização.

Em outubro de 2005, a Assembleia Geral da IMO aprovou as emendas à Convenção SUA e a seu Protocolo. Por um lado, elas expandem a lista de crimes previstos. Ademais do sequestro de navios, de atos de violência contra a tripulação e da colocação de equipamentos que possam causar danos à embarcação ou destruí-la, passou a ser crime, sob a SUA, transportar em navio:

> *(i) any explosive or radioactive material, knowing that it is intended to be used to cause, or in a threat to cause, with or without a condition, as is provided for under national law, death or serious injury or damage for the purpose of intimidating a population, or compelling a government or an international organization to do or to abstain from doing any act; or (ii) any BCN weapon, knowing it to be a BCN weapon as defined in article 1; or (iii) any source material, special fissionable material, or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, knowing that it is intended to be used in a nuclear explosive activity or in any other nuclear activity not under safeguards pursuant to an IAEA comprehensive safeguards agreement; or (iv) any equipment, materials or software or related technology that significantly contributes to the design, manufacture or delivery of a BCN weapon, with the intention that it will be used for such purpose*[391].

Introduziu-se, ademais, isenção que mantém o direito das potências nucleares para transportar suas próprias armas atômicas[392].

[391] Artigo 3 bis do Protocolo de 2005. A sigla BCN refere-se a "biological, chemical and nuclear".
[392] "It shall not be an offence within the meaning of this Convention to transport an item or material covered by paragraph 1(b)(iii) or, insofar as it relates to a nuclear weapon or other nuclear explosive device, paragraph 1(b)(iv), if such item or material is transported to or from the territory of, or is otherwise transported under the control of, a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon where: (a) the resulting transfer or receipt, including

Por outro lado, preveem-se procedimentos mais rigorosos, em comparação com o que inicialmente propuseram os EUA, para a realização de busca e de apreensão. Em caso de suspeita da ocorrência dos crimes mencionados, o Protocolo de 2005 prevê um processo gradual que, sob diversas condições, pode conduzir à realização da busca, interdição e apreensão do navio ou de sua carga. Em particular, existe o requisito de obtenção de dupla autorização do Estado de bandeira: a primeira, para a abordagem e realização de visita a bordo; a segunda, uma vez constatado crime, para que o Estado possa aplicar as medidas apropriadas. Exige-se que o Estado que pretende realizar a busca consulte formalmente o Estado de bandeira sobre a nacionalidade da embarcação e, se confirmada, dele obtenha autorização para abordar o navio, realizar buscas e outras investigações a bordo. O Estado solicitado poderá negar a abordagem, ou autorizá-la com quaisquer condições ou limitações.

Os EUA não lograram aprovação para sua proposta de autorização por decurso de prazo no recebimento de resposta do Estado de bandeira, tal como apresentada nos *Boarding Agreements* celebrados bilateralmente. A título de concessão, contudo, abriu-se a possibilidade de que, no momento da ratificação, o Estado que o desejar expresse ao Secretário-Geral da IMO seu acordo para a realização de visitas em seus navios de bandeira, caso eventuais solicitações feitas por outro Estado não sejam respondidas em prazo de quatro horas[393].

A interdição, sob os textos emendados, depende de uma segunda autorização. Diferentemente do que ocorre na PSI, essa autorização está sujeita à apresentação de provas ao Estado de bandeira do navio. Esse último poderá impor condições para a operação. O Protocolo não estabelece

internal to a State, of the item or material is not contrary to such State Party's obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and, (b) if the item or material is intended for the delivery system of a nuclear weapon or other nuclear explosive device of a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, the holding of such weapon or device is not contrary to that State Party's obligations under that Treaty". Idem.

[393] Artigo 8 bis, inciso d: "Upon or after depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party may notify the Secretary-General that, with respect to ships flying its flag or displaying its mark of registry, the requesting Party is granted authorization to board and search the ship, its cargo and persons on board, and to question the persons on board in order to locate and examine documentation of its nationality and determine if an offence set forth in article 3, 3bis, 3ter or 3quater has been, is being or is about to be committed, if there is no response from the first Party within four hours of acknowledgement of receipt of a request to confirm nationality".

procedimentos para a realização da interdição, que podem seguir a prática de cada Estado, segundo eventuais condições do Estado de bandeira. No entanto, relaciona salvaguardas que deverão ser observadas (cuidados para não causar danos à vida marítima, à carga, ao navio, à sua segurança e aos interesses comerciais envolvidos; e respeito aos direitos humanos de todas as pessoas a bordo, entre outros). Em todos os casos e em qualquer tempo, o Estado de bandeira mantém sua jurisdição sobre o navio – o que, entre outros, significa que quaisquer cargas deverão ser colocadas, sempre, sob sua guarda.

Note-se, em particular, o destaque dado pelo Protocolo de 2005 à necessidade de contenção no uso da força, além da prevalência do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas[394]. As emendas, ademais, distinguem-se da PSI ao estabelecer definições precisas e comuns das armas nucleares, químicas e biológicas – resgatando a linguagem já consolidada nos tratados internacionais relevantes e legitimando, pois, sua centralidade. As emendas estabelecem, ainda, que nada poderá afetar os direitos e as obrigações dos Estados sob o TNP, a CPAQ e a CPAB – o que, diferentemente da PSI, introduz a necessidade de verificação do *status* de cada Estado perante cada tratado[395]. Assim, sob a Convenção SUA, não poderá ocorrer interdição de cargas de armas químicas, biológicas ou nucleares envolvendo Estados que não sejam partes da CPAQ, da CPAB e do TNP, respectivamente.

As emendas não estão em vigor. A Convenção emendada entrará em vigor noventa dias depois de que doze Estados a tenham assinado sem apor

[394] Artigo 2 bis: "Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international human rights, refugee and humanitarian law" e Artigo 6 bis: "When carrying out the authorized actions under this article, the use of force shall be avoided except when necessary to ensure the safety of its officials and persons on board, or where the officials are obstructed in the execution of the authorized actions. Any use of force pursuant to this article shall not exceed the minimum degree of force which is necessary and reasonable in the circumstances".

[395] Artigo 2 bis, parágrafo 3º: "Nothing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, done at Washington, London and Moscow on 1 July 1968**,** the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, done at Washington, London and Moscow on 10 April 1972, or the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, done at Paris on 13 January 1993**,** of States Parties to such treaties".

reservas quanto à ratificação, aceitação ou aprovação, ou tenham depositado os respectivos instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação junto ao Secretário-Geral da ONU. Em 31 de dezembro de 2009, oito Estados haviam cumprido o requisito[396].

Estão sanadas as preocupações brasileiras com relação à compatibilidade da PSI com o Direito Internacional? Os analistas divergem sobre o balanço do esforço de legalização da PSI. Para uns, os membros da PSI não teriam logrado obter bases inequívocas para tornar a Iniciativa plenamente compatível com o Direito Internacional. No parecer da Consultoria Jurídica do Itamaraty, de outubro de 2008, a adoção de medidas para interceptar cargas suspeitas procedentes de Estados ou atores não estatais que são motivo de preocupação vai de encontro às disposições da Convenção sobre o Direito do Mar, salvo dentro das águas territoriais do Estado. Na mesma linha, a jurista Monika Heupel, escrevendo da ótica de um Estado que participa da Iniciativa (França), observa que:

> *Malgré ces avancées, la base juridique de l'interception de bâtiments suspects reste floue. La résolution 1540 du Conseil de sécurité n'oblige pas les États à ériger en infraction pénale la prolifération en provenance ou à destination de certains États, ce qui permettrait de créer une base juridique forte pour l'interception dans les eaux territoriales et nationales. En signant les récents amendements de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, les États s'engagent à ériger en infraction la prolifération d'ADM à tout acteur « préoccupant ». Comme la signature de ces amendements est volontaire, seuls 18 États l'avaient fait en février 2007. Les amendements ne sont pas encore en vigueur. La conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux d'arraisonnement permet simplement des mécanismes accélérés qui facilitent l'interception. Comme les accords sont facultatifs, ils n'attirent pas forcément les États dont la participation serait des plus importantes*[397].

Para outros, contudo, progressivamente, os principais atores da PSI parecem ter logrado montar um leque de bases alternativas para dar caráter legal não à PSI, em si, mas a determinadas operações específicas. Para Douglas Guilfoyle, o quadro legal para a realização das interdições foi ampliado desde o lançamento da PSI em 2003, permitindo um processo de escolha da

[396] Vide https://www.imo.org/conventions/mainframe.asp. Acessado em 17.1.2010.
[397] Heupel, 2007.

base mais apropriada[398]. Esse processo está refletido no método que um país como o Reino Unido adota para determinar que base legal invocar antes da condução de determinada operação. Segundo o Ministério da Defesa britânico, bastaria responder sucessivamente às seguintes perguntas:

(1) does the shipment violate international law?
(2) which source: treaties, control lists, UN Security Council Resolutions?;
(3) where is the ship located and what is the best basis for action: Law of the Sea (port state, coastal state, flag state), bilateral shipboarding agreements, 2005 Protocols to the Convention on the Suppression of Unlawful Act against the Safety of Maritime Navigation?[399].

Mesmo em alto-mar, portanto, uma operação da PSI poderia justificar-se: seja pela existência de acordo bilateral dos EUA com o Estado de bandeira, seja por haver violação da Convenção SUA e de seus Protocolos, seja por existir resolução específica do CSNU.

Pode-se dizer que as preocupações do Brasil com relação à legalidade das operações conduzidas sob a PSI não estão plenamente atendidas, embora tenham sido reforçadas as bases legais sobre as quais essas operações podem apoiar-se. Em todo caso, não se pode pretender examinar a questão da legalidade da PSI de forma geral: as variáveis são muitas – eventual existência de resoluções do CSNU ou acordos bilaterais, situação dos Estados perante os tratados, formas de condução da interdição e nacionalidade do navio, entre outras –, e a legalidade somente pode ser avaliada caso a caso. Em teoria, haveria disposições dos Princípios de Interdição que justificariam preocupação da perspectiva legal, mas apenas caso viessem a traduzir-se em casos concretos – o que parece estar sendo evitado na prática da PSI. Nesse sentido, importa observar que não há queixas públicas de partes interessadas a respeito de violação do Direito Internacional por operações da PSI.

4.1.2. Aspectos econômico-comerciais e tecnológicos

Ao introduzir elementos que afetam a previsibilidade das operações de transporte internacional, a PSI suscita preocupação com relação a seus

[398] Guilfoyle, 2007, p. 1.
[399] Texto obtido junto a funcionário do Ministério da Defesa do Reino Unido.

possíveis impactos sobre interesses econômicos, comerciais, industriais e tecnológicos do Brasil.

Mais de 80% do comércio internacional do Brasil opera por via marítima. De modo geral, ao estabelecer a possibilidade de buscas demoradas, de entraves ao cumprimento de cronogramas e demais obrigações contratuais do setor privado e da apreensão de cargas por autoridades estrangeiras (como a potência que interdita ou o Estado de nacionalidade do navio), entre outros, a PSI eleva os riscos e os custos das operações de transporte. Ademais, como se viu na seção anterior, a PSI dá margem à relativização do direito da passagem inocente, ao requerer de seus Estados-membros adoção de legislação mais rigorosa quanto ao controle do transporte de cargas sensíveis em suas águas territoriais.

Se bem que os principais interesses afetados seriam aqueles dos países considerados, nos termos dos Princípios de Interdição, preocupantes da ótica da proliferação – como é o caso, hoje, da Coreia do Norte e do Irã –, não se descarta que os controles adicionais afetem, colateralmente, também o comércio legítimo de outros países. Ressalte-se que a frota de navios mercantes do Brasil é insuficiente para atender aos volumes crescentes das exportações e importações nacionais. Isso se traduz no recurso a navios de bandeira estrangeira nas operações de transporte do comércio externo do Brasil[400]. Entre esses países, estão aqueles que celebraram Acordos Bilaterais de Abordagem, no quadro da PSI, com os EUA – o que sujeitaria as exportações e importações brasileiras por eles realizadas aos controles aplicados pelas autoridades norte-americanas, inclusive em alto-mar.

Deve-se observar, ainda, que ocorre uma ampliação das fronteiras do comércio internacional do Brasil, que cresce em regiões prioritárias para a PSI – como o Oriente Médio. O Irã, um dos países visados pela PSI, é o maior cliente do Brasil no Oriente Médio, tendo absorvido em 2007, 28,7% das exportações nacionais para a região. Não interessa ao Brasil que, em razão das suspeitas de outras potências com relação às atividades do Irã, as exportações brasileiras destinadas a esse país estejam sob maior risco de busca e de apreensão – não apenas quando se encontrem em alto-mar, a bordo de embarcação estrangeira, mas também em processo de transbordo no território de um terceiro Estado que esteja comprometido com a PSI.

[400] Em 2008, a frota brasileira se encontrava na 36ª posição mundial, com 2,35 milhões de TPB (tonelagem de porte bruto).

A PSI pode ter impacto potencialmente adverso sobre o fluxo internacional de bens de uso duplo, inclusive quando destinados a fins exclusivamente pacíficos. A própria natureza desses bens os torna passíveis de interpretações variadas a respeito de seu uso – pacífico ou não pacífico – a cargo de autoridades estrangeiras. Para ilustrar, dependendo do Estado com poder para realizar busca e interdição, um carregamento de peças destinadas a ultracentrífugas de enriquecimento de urânio poderá ser julgado como preocupante, ou não, da perspectiva da proliferação. Na prática, a PSI pode dificultar o acesso a bens de uso duplo, inclusive quando destinados a atividades pacíficas, na medida em que sujeita os Estados a modalidade adicional de verificação – durante o transporte –, mesmo quando não expressamente consentida. Como discutido anteriormente, a imprecisão dos termos da PSI dá margem a possíveis desvios de propósitos pela potência executora da interdição. Exemplos incluem o caso do navio *So San*, que transportava, legitimamente, mísseis Scud destinados ao Iêmen, e a interdição, em 2006, no Mar Mediterrâneo, de navio que transportava giroscópios destinados ao Egito – o que motivou protestos do Cairo em 2006.

Este aspecto é particularmente importante para um país como o Brasil, cujos programas nacionais nas áreas nuclear e espacial dependem, em parte, do acesso a bens importados, como aqueles destinados às ultracentrífugas de enriquecimento de urânio. A PSI também pode prejudicar a confidencialidade das operações de aquisição de bens sensíveis pelo Brasil – com efeitos sobre os interesses comerciais, industriais, científicos, tecnológicos e estratégicos do país. Não há razão para que, sem consentimento do Estado brasileiro, as cargas destinadas ao Brasil estejam sujeitas à verificação por outro Estado quando de seu transporte internacional.

As preocupações quanto ao impacto da PSI sobre os interesses legítimos no campo comercial, econômico e tecnológico se manifestam também, inclusive de forma mais explícita, nos países desenvolvidos, em especial nos EUA, no Reino Unido e na França. Desde 2003, seus setores privados em áreas diversas, como comércio exterior, transporte, seguros, tecnologias sensíveis (espacial, nucleares, químicas, biológicas, aeronáuticas), entre outros, buscaram obter esclarecimentos sobre as medidas pretendidas no quadro da PSI. As preocupações expressas pelo meio privado variaram: impacto sobre os custos do transporte internacional, notadamente em determinadas rotas; maior insegurança jurídica no transporte em alto-mar, nos transbordos e nas operações multimodais; elevação dos prêmios de seguros e resseguros; atrasos

na cadeia de fornecimento no plano global; efeitos sobre a produtividade das indústrias; dúvidas sobre as responsabilidades jurídicas pela apreensão de cargas, notadamente quando feitas por navios de guerra de Estado estrangeiro; indagações sobre recuperação de cargas apreendidas de forma indevida, notadamente se for em alto-mar ou tiverem sido desviadas de forma imprevisível para outra jurisdição; e formas de indenização por danos causados direta ou indiretamente (deterioração de bens, atrasos, lucros cessantes, etc.).

Lobbies econômicos criticaram a exclusão dos parlamentos nacionais da apreciação dos controles introduzidos pela PSI – o que afetava sua faculdade de, por meio de seus representantes políticos, se manifestar sobre o tema. Houve, inclusive, movimentos para questionar, nos tribunais competentes, a constitucionalidade das medidas que se poderiam aplicar sob a PSI. Na IMO, tão logo introduzida, em 2003, a proposta norte-americana de emenda da Convenção SUA e de seu Protocolo, viu-se uma mobilização de setores privados – que consideram a ampliação dos crimes passíveis de conduzir a operações de buscas e interdições em alto-mar como impedimentos ao funcionamento fluido do sistema mundial de transporte.

Nessas condições, governos como os do Reino Unido, da França e da Alemanha julgaram oportuno buscar uma interlocução com os setores privados sobre a PSI. O GPO, da PSI, tornou-se o principal foro desse diálogo. Segundo Kerin Leonard, o que ocorreu foi um verdadeiro processo de negociação entre os principais participantes da PSI e o setor privado, que permitiu o alcance de um acordo mutuamente aceitável:

> *It was vital to follow PSI goals through cooperation with the shipping industry. Engagement enhanced the appreciation of PSI countries of the characteristics of the shipping industry, and the practical issues involved in interdicting cargo. It familiarised industry representatives with the objectives of PSI and their understanding of what the PSI countries were seeking to achieve. And it resulted in a pragmatic and mutually acceptable understanding of how to work together in ways that would permit PSI countries to meet their objectives at the least cost, inconvenience and delay for the industry*[401].

[401] Declarações dadas por funcionária da Advocacia-Geral da Austrália, não identificada, em palestra por ocasião do Seminário sobre os Cinco Anos da PSI, Washington, 28 de maio de 2008.

Uma das principais concessões feitas pelos membros da PSI ao setor privado, pelo menos a título provisório, é evitar realizar operações de interdição nos espaços internacionais. Esse entendimento foi consolidado no Maritime Industry Workshop, realizado em Londres em setembro de 2006. Segundo o documento final do encontro, os Governos participantes na PSI tomam a devida nota das preocupações da indústria marítima, notadamente a respeito das perdas e questões de responsabilidade que podem ser suscitadas nas operações de interceptação de bens e acordam que a vistoria de carregamentos deve ser feita apenas como último recurso[402]. Merece também destaque o deslocamento da ênfase teórica da PSI de ações em alto-mar para ações nos portos: "instead of interdiction on the high seas, the preferred method for interdictions became in port rather than at sea. This is simply easier and more readily achieved, with the minimal disruption to legitimate trade"[403].

Como concessão adicional oferecida aos setores potencialmente afetados pela Iniciativa, alguns membros da PSI estabeleceram que as comissões interministeriais criadas para implementar a Iniciativa não se orientariam por critérios puramente de defesa e contraproliferação, mas teriam em conta os interesses privados em jogo. Em Cingapura, o Ministério do Comércio e Indústria, que integra a autoridade colegiada responsável pela PSI, tem como uma de suas funções previstas em lei transmitir as posições dos interesses econômicos privados nas deliberações. O Ministério dos Transportes, por sua vez, tem a função oficial de trazer as opiniões dos setores de transportes aéreo, de frete e marítimo sobre o impacto da PSI.

Não foi possível, até o momento, atender plena e definitivamente às preocupações com a insegurança jurídica para os negócios privados gerados pela PSI. Trata-se de um dos temas não resolvidos no seio do GPO. A PSI, possivelmente por causa da flexibilidade e do caráter não institucional de que se reveste, não oferece respostas firmes e claras às preocupações do setor privado. Por enquanto, a resposta dada pelos membros da PSI sobre essa e outras questões é apontar a dificuldade de resolvê-las e pedir a confiança do setor privado, reiterando a boa-fé dos Estados que participam da PSI, sua seriedade e seu compromisso em focar apenas a questão da proliferação.

À luz do que precede, é de julgar que as preocupações brasileiras com os efeitos adversos da PSI sobre os interesses econômico-comerciais do

[402] Relatório do "Maritime Industry Workshop", Londres, setembro de 2006.
[403] Idem.

País estão apenas parcialmente atendidas. A disposição dos membros da PSI para exercer moderação e cautela na deflagração de operações de interdição contribui para matizar as preocupações nacionais. Não há, nos seis anos de funcionamento da PSI, casos de interesses econômico-comerciais brasileiros que tenham sido prejudicados por operações da Iniciativa. Tampouco há, até o momento, casos de interdição que tenham prejudicado o acesso do Brasil a tecnologias sensíveis para seus programas nacionais. No entanto, as garantias oferecidas pelos membros da PSI quanto a minimizar seu impacto sobre os interesses legítimos do Brasil permanecem no plano da informalidade.

No entanto, a ausência de garantias recomenda a constante atenção do Brasil com relação aos impactos da PSI sobre o acesso do País a tecnologias sensíveis importadas. Vários dos programas nacionais, ainda que legítimos da ótica da não proliferação e em estrita conformidade com os tratados de que o Brasil é parte, suscitam preocupações de natureza estratégica em outros países, que perpassam a questão da proliferação. Na área nuclear, a obtenção de capacidade de enriquecer urânio em escala industrial integrou o Brasil a grupo restrito de países, composto pelas cinco potências nucleares reconhecidas pelo TNP, além de África do Sul, Alemanha, Irã, Japão, Holanda, Índia e Paquistão[404]. Na área química, o Brasil possui, hoje, o nono maior parque industrial. Na área da biotecnologia, tornou-se centro de referência internacional, inclusive na manipulação de patógenos passíveis de serem empregados como armas biológicas. Na área espacial, é o único Estado do Hemisfério Sul que, efetivamente, tem um programa completo, com possibilidades de tornar-se concorrente comercial dos demais países com capacidade de lançamento de satélites. O desenvolvimento de um submarino a propulsão nuclear, quando concluído, colocará o Brasil em nova condição no cenário estratégico, em particular no Atlântico Sul.

Nesse quadro, ao elevar os riscos de interferências externas nas operações de transporte de materiais sensíveis destinados aos programas nacionais, não obstante seu caráter legitimamente pacífico, a PSI suscita a recomendação de exame de medidas de cuidado adicional nessas operações. A nacionalidade de bandeira da embarcação, a existência de Acordo de Abordagem com os EUA, os portos de transbordo e as áreas de navegação passam a ser critérios sensíveis para o planejamento do transporte dos bens necessários aos

[404] Vide Bustani, José Mauricio. "Uma Conquista que passou despercebida", in *Jornal do Brasil*, 26.6.2006.

programas nacionais, de forma a minimizar o risco de buscas e apreensões no quadro da PSI. Poder-se-ia, em casos mais sensíveis, realizar determinadas importações em navios militares nacionais e sem operações de transbordo – de forma a proteger a operação com base na imunidade de jurisdição.

4.1.3. Aspectos políticos

Nos comentários feitos durante as gestões em favor de seu apoio à PSI, o Brasil tem expressado preferência por uma abordagem multilateral do problema do tráfico de materiais passíveis para fins de obtenção de ADM. Essa posição remete a um conjunto de preocupações, que cabe desenvolver, sem pretender exauri-las.

Ao confiar a um único Estado a possibilidade de interpretar as intenções do outro Estado – será que determinada operação de transporte pode conduzir à proliferação ou não? – e tomar ações militares por iniciativa própria contra ele, a PSI diminui o caráter coletivo da atuação e eleva a dimensão individual. Sob a fachada da PSI, que sugere ação coletiva, podem, assim, ser levadas a cabo ações de cunho unilateral. A individualização das ações de interdição, tal como promovida pela PSI, tem implicações diversas.

A primeira é o risco de desvio de propósitos. Historicamente, como examinado, o uso de força individual contra programas sensíveis foi motivado, sobretudo, pelo interesse de um Estado em eliminar as capacidades, em construção, de outro Estado na matéria – e não necessariamente para, conforme os interesses coletivos, promover condições de paz e de segurança (embora não se descarte que, em alguns casos, haja coincidência entre o interesse individual e o interesse coletivo)[405]. A guerra do Iraque, em 2003, é exemplo recente da invocação do argumento do combate à proliferação para fins que, *a posteriori*, se revelaram outros – como a mudança de regime em Bagdá. Ações que se buscam fundamentar na autodefesa ou na contraproliferação são passíveis, pelo caráter tênue das linhas de separação, de revelar-se ações de guerra preventiva. No exemplo do ataque de Israel contra a instalação iraquiana de Osirak, não está claro se tratou-se de uma ação de autodefesa (fundamentada no artigo 51 da Carta da ONU) ou de guerra preventiva (ilegal). Se o Iraque tivesse obtido a arma nuclear e, ao mesmo tempo, adotado doutrina de não primeiro uso, o resultado teria sido

[405] A destruição das capacidades nucleares da Alemanha nazista, durante a II Guerra Mundial, poderia ser situada nesse quadro.

uma alteração da relação de forças de forma prejudicial a Israel, mas não se poderia falar, no sentido do Capítulo VII da Carta, em ameaça iminente ao Estado hebreu[406].

Na área estratégico-militar, a PSI apresenta, para o Brasil, como para outros países, o risco de servir de plataforma para a projeção de poder externo sobre espaços internacionais de interesse para a defesa nacional, como o Atlântico Sul. A Política de Defesa Nacional, de 2005, destacou a centralidade da questão marítima para o Brasil: segundo o documento, o mar sempre esteve relacionado com o progresso nacional, desde o seu descobrimento, e o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África[407]. No entanto, segundo o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, os objetivos de defesa marítima do Brasil enfrentam as dificuldades derivadas da extensão da área, das limitações em termos de aparelhamento e da diversidade das funções a serem cumpridas. O patrulhamento das águas jurisdicionais é tarefa de gigantescas proporções, do qual depende, no entanto, a defesa de 3,5 milhões de quilômetros quadrados de mar, onde se acumulam reservas de petróleo e por onde trafega grande parcela do comércio do Brasil com o mundo. Segundo o Ministro da Defesa:

> *Tem a Marinha três grandes funções: monitoramento das águas, negação do uso do mar e projeção de poder. Se buscarmos desenvolvê-las igualmente, corre-se o risco de sermos medíocres em todas. Se devemos optar, a função prioritária deverá ser o monitoramento ou a negação do uso do mar ou, ainda, a projeção de poder?*[408].

A Estratégia Nacional de Defesa, de dezembro de 2008, respondeu a pergunta e estabeleceu que o Brasil buscará assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças potencialmente inimigas que venham a aproximar-se do território nacional por via marítima. Essa opção faz-se no entendimento de que a negação do uso do mar é a que organiza,

[406] Outra maneira de analisar essa questão é a partir do exemplo da obtenção de armas nucleares pelo Paquistão, em 1998, a qual modificou a relação de forças com Israel, mas não constituiu uma ameaça iminente que justificasse o uso da força em autodefesa.
[407] Ministério da Defesa, "Política de Defesa Nacional – 2005". Brasília, 2005.
[408] Jobim, Nelson. "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa", in Interesse Nacional. Ano 1, 2ª Edição, Julho-Setembro de 2008.

antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima[409]. A Estratégia brasileira também ressalta a importância de capacitar e equipar as Forças Armadas, de forma que possam exercer as funções que lhes competem.

Nesse contexto, o formato em círculos concêntricos da PSI e o peso central dos EUA em seu seio, examinados no capítulo anterior, ganham especial relevância. Nem todos os Estados estão em condições de realizar ações de contraproliferação – essa capacidade é proporcional a seus recursos de poder, notadamente de inteligência, policiais e militares. O papel central dos EUA sobressai da análise de sua frota marítima militar. Por mais que tenha diminuído depois do fim da Guerra Fria, a frota norte-americana de navios de guerra é ainda maior do que todas as frotas das demais 13 maiores marinhas do mundo reunidas, sendo que 11 delas são de aliados ou parceiros dos EUA[410]. Em todo caso, embora reforce a projeção naval de potências como os EUA, a PSI é apenas uma peça lateral desse esforço estratégico – que continuaria com ou sem ela[411].

O risco de desvios de propósitos na PSI – em particular por parte de seu principal membro, os EUA – não escapa às discussões entre os países participantes. Um exemplo é a resistência à implementação da PSI-Plus, não obstante ter ela sido aprovada na reunião de Lisboa em 2004. A ampliação do escopo da PSI para abarcar atividades conduzidas no plano interno dos Estados tornou-se um ponto de divergência entre anglo-saxões e franceses. Diplomaticamente, a França argumenta que expandir a alçada da PSI pode debilitá-la[412]. Na substância, receia-se que a PSI-Plus abra caminho para ingerências e intervenções externas sobre programas sensíveis conduzidos nas jurisdições nacionais exclusivas dos Estados. Ao estabelecer o compromisso de cooperação entre os Estados para combater atividades,

[409] Ministério da Defesa. "Estratégia Nacional de Defesa". Brasília, 2008, p. 12.

[410] Gates, Robert, *in* Foreign Affairs, vol. 88, nº 1, Janeiro-Fevereiro de 2009, p. 32.

[411] Ilustrativa da importância do tema foi a repercussão no Brasil da decisão dos EUA de recriar a IV Frota no âmbito do Comando Sul. Houve reações mais alarmistas, outras menos. Washington emitiu explicações apaziguadoras, mas as reais intenções da IV Frota continuam, na prática, ambíguas e apenas serão conhecidas no futuro. O lado positivo do debate nacional brasileiro a respeito da IV Frota foi apontar um ponto de consenso: há um grau de vulnerabilidade do País no patrulhamento de suas águas e espaços contíguos. O sentido de insegurança – seja em razão da IV Frota, seja em razão de deficiências próprias – é inequívoco.

[412] "Le défi tient à un élargissement trop important du nombre de ses activités. L'adage populaire «qui trop embrasse, mal étreint» trouve ici toute sa pertinence. Ne conviendrait-il pas auparavant de s'assurer que la communauté internationale ne dispose pas déjà des outils juridiques adéquats pour effectuer les missions principales de l'Initiative, en particulier les règles d'interception?". Dahan, p. 7.

também internas, que possam ser consideradas preocupantes da perspectiva da proliferação, a PSI-Plus abriria as portas para que um Estado mais forte – os EUA, por exemplo – exigisse de outro Estado o fechamento de laboratórios, a prisão de pessoas supostamente envolvidas em atividades ilícitas ou a apreensão de determinados materiais. Em último caso, a potência mais forte poderia, até mesmo, operar uma ação de contraproliferação, à revelia do Estado interessado, invocando o compromisso que esse assumiu no quadro da PSI-Plus. O problema de base é que a PSI-Plus, tal como a PSI, não contempla um processo coletivo de avaliação do risco de proliferação representado por tal ou tal atividade, nem um processo coletivo de coleta e exame de informações de inteligência: deixa a cada Estado a faculdade exclusiva de fazê-lo e, a partir disso, requerer a cooperação internacional. O juízo do mais forte pode, assim, impor-se sobre os argumentos e o poder dos mais fracos.

Corolário do risco de desvio de propósitos é o risco de seletividade da PSI, na medida em que deixa a cada Estado estabelecer se determinada operação de transporte pode ou não ser interditada. Se tem como alvo os Estados preocupantes da perspectiva de proliferação, a PSI deveria tratar da mesma forma países como Irã, Coreia do Norte, Índia, Paquistão e Israel – mas há dúvidas se isso, na realidade, ocorreria de forma equânime. Israel, por exemplo, que não é membro do TNP, da CPAQ ou da CPAB, certamente está imune de qualquer operação da PSI, pelo menos no que depender de atores como os EUA. Questiona-se, contudo, se o mesmo tratamento se estenderia à Síria, que tampouco é membro da CPAQ e da CPAB.

Uma segunda categoria de implicações da individualização da ação de interdição, como permite a PSI, está relacionada ao tratamento das questões de desarmamento e de não proliferação. A PSI opera uma desvinculação entre os elementos que constituem a barganha do TNP. Focaliza o problema da proliferação, sem oferecer, porém, contrapartidas em termos de desarmamento e usos pacíficos de energia nuclear. A PSI, por exemplo, não se propõe a utilizar as mesmas estruturas para impedir transferências de equipamentos e materiais que sirvam para aperfeiçoar e modernizar as armas nucleares e os mísseis dos Estados que os possuem – a chamada proliferação vertical[413].

[413] O Acordo de Cooperação Militar entre o Reino Unido e os EUA, de 1952, por exemplo, estabelece a cooperação para o desenvolvimento de armamentos, entre os quais o sistema britânico de mísseis balísticos Trident, que são testados em território norte-americano. A rigor, a PSI deveria interditar o transporte desses mísseis.

A PSI limita, ainda, a capacidade de gerenciamento, pelo Estado afetado, da verificação externa do cumprimento de suas obrigações em matéria de não proliferação. Na AIEA e na OPAQ, está consolidado o entendimento de que a verificação só pode ser realizada nos limites do consentimento do Estado e segundo os procedimentos aceitos por ele. Até o Protocolo Adicional da AIEA, considerado um instrumento intrusivo de salvaguardas, garante limitações às buscas realizadas (acesso gerenciado), de forma a preservar informações confidenciais de natureza comercial, industrial e tecnológica, entre outras, de um Estado idôneo. Na PSI, a constatação de eventual ilícito será feita a partir dos critérios e definições do Estado executor. No que toca à medida a ser adotada diante de um ilícito, a AIEA e a OPAQ buscam instruções de seu órgão político[414], enquanto a PSI permite a cada Estado adotar as medidas que julgar cabíveis. Assim, ao passo que a AIEA e a OPAQ operam verificação sujeita ao escrutínio dos órgãos políticos das Organizações e com inspetores treinados, oriundos de diversos Estados, a verificação operada no seio da PSI pode ser realizada por um único Estado, sem controle externo. Como observa Fabrice Pothier, a falta de plano para definir e codificar no âmbito da PSI critérios comuns que sirvam para determinar uma situação de suspeita e procedimentos de verificação é altamente preocupante, na medida em que deixa a porta aberta para avaliações altamente subjetivas em vez de coletivas[415].

A individualização da operação de interdição também pode afetar adversamente os direitos dos Estados quanto aos usos pacíficos das tecnologias sensíveis. Diante de um carregamento suspeito, que poderia ser destinado a um legítimo programa de enriquecimento de urânio, como o brasileiro, não se exclui a possibilidade de que o Estado que executa a operação sob a PSI invoque o princípio da precaução, porque assim

[414] "The Conference shall take the necessary measures to ensure compliance with this Convention and to redress and remedy any situation which contravenes the provisions of this Convention. In cases where serious damage to the object and purpose of this Convention may result from activities prohibited under this Convention, in particular by Article I, the Conference may recommend collective measures to States Parties in conformity with international Law. The Conference shall, in cases of particular gravity, bring the issue, including relevant information and conclusions, to the attention of the United Nations General Assembly and the United Nations Security Council". Vide artigo XI da CPAQ.

[415] Pothier, 2004, p. 3.

lhe convém, e apreenda a carga[416]. Conforme observou recentemente o Vice-Secretário de Estado Adjunto, interino, dos EUA, Tony Foley:

> *The export control lists of the Nuclear Suppliers Group, the Australia Group, the Missile Technology Control Regime, and the Wassenaar Arrangement, along with relevant catch all provisions, provide the standard starting point for PSI partners to judge which materials pose the greatest threat and therefore should be targeted for interdiction. In addition, we must not overlook the significant problem of transfers of dual use items or items uncontrolled but that can be "almost as good"*[417].

Caso estivesse sob o escrutínio, *a priori* ou *a posteriori*, de um órgão coletivo, essa ação suscitaria a discussão a respeito de sua legitimidade e legalidade – diminuindo a imparcialidade da PSI.

Os promotores da PSI reconhecem que ela opera mudanças com relação ao modelo de verificação coletiva, aplicado pelas organizações internacionais, mas justificam-nas com base no argumento de que seu *modus operandi* fortalece a eficácia da verificação: a Iniciativa expressaria a busca de um multilateralismo eficaz[418]. Para Shulman, que também explora as ambiguidades do termo multilateral, "the Initiative offers a new model for multilateral cooperation that avoids cumbersome treaty apparatus"[419].

Não há, contudo, comprovação da eficácia da PSI. Os participantes não têm divulgado, senão de forma superficial, informações sobre as operações realizadas. Segundo Wade Boese:

> *Assessing the PSI's results has been difficult. Governments have been reticent to discuss specific interdictions publicly, claiming that to do so might imperil future operations by exposing intelligence sources and methods relied on to get useful information. U.S. officials said even they are unaware of all PSI activities*

[416] O Princípio da Precaução considera que, mesmo na ausência da certeza, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam evitar o dano. Vide Institut Servier. *La prévention et la protection dans la société du risque: le principe de précaution*. Elsevier. Amsterdã, 2001, p. 15.

[417] Intervenção do Vice-Secretário de Estado Assistente, Tony Foley, na reunião do Grupo de Peritos Operacionais da PSI, 22.6.2009 (Sopot, Polônia).

[418] Jane Purcell. Entrevista ao autor.

[419] Shulman, 2006, p. 8.

because participants keep some operations secret from each other. Current and former U.S. officials periodically have issued vague claims of success[420].

Seis anos depois de fundada a Iniciativa, e já no Governo de Barack Obama, os EUA mantêm um véu de sigilo sobre as ações conduzidas. Em intervenção junto aos próprios parceiros da PSI, em reunião do GPO realizada em junho de 2009, o representante dos EUA, Tony Foley, argumentou que "the confidential nature of interdictions conducted by PSI partners limits what we can report publicly about this vital work"[421].

Há razões para questionar a suposta eficácia da PSI, como justificativa para as derrogações que faz ao multilateralismo. Operações de interdição para combater o transporte de drogas no Caribe mostram que existem limites concretos à eficácia: os traficantes desenvolvem formas cada vez mais engenhosas para desviar os controles. A PSI possivelmente também levaria os traficantes de ADM, seus vetores e tecnologias pelo mesmo caminho. Não há razão para crer que a PSI possa superar a criatividade do tráfico – como por meio da fragmentação dos envios e do emprego de meios alternativos de transporte.

O Direito abre também brechas na eficácia da PSI. As Convenções sobre a Aviação Civil e sobre o Direito do Mar tratam da imunidade das embarcações a serviço de um Estado perante a jurisdição de outro. Na prática, os participantes da PSI não estão em condições, pelo menos da perspectiva jurídica, de realizar sequer uma visita a embarcação estatal. Um Estado que esteja determinado a obter materiais para dotar-se de ADM certamente não hesitará em tomar as medidas necessárias para contornar os possíveis controles da PSI – e poderia favorecer o transporte daqueles materiais em navios de sua propriedade, a seu serviço e de natureza militar. Nos termos do artigo 30 da UNCLOS, esse navio goza de imunidade, não importando onde se encontre – no território de um Estado estrangeiro ou em alto-mar. O Estado poderá, ainda, recorrer a aeronaves estatais – como de sua Força Aérea –, que também gozam da imunidade completa. Aos membros da PSI, restaria apenas denegar a necessária autorização de sobrevoo, caso exista algum território estrangeiro a transpor. Não se exclui, contudo, que a escolha da rota não seja em linha reta, de forma a evitar entrar em território estrangeiro.

[420] Wade, p. 1.

[421] Intervenção do Vice-Secretário de Estado Assistente, interino, Tony Foley, na reunião do Grupo de Peritos Operacionais da PSI, 22.6.2009 (Sopot, Polônia).

Alguns defensores da PSI argumentam que sua eficácia deve ser avaliada por sua função dissuasória. Pode-se questionar em que medida a PSI dissuade uma ação de proliferação. Um país determinado a obter ADM poderá conceber a PSI como um constrangimento adicional aos já existentes, que tornará mais complexos seus planos, mas não a ponto de fazê-lo desistir deles. A proliferação, como examinado no capítulo I, está motivada por fatores de natureza política – ameaças à segurança do Estado, imperativo da equiparação de poder bélico e prestígio de um estamento como o militar, entre outros. A PSI possivelmente poderá onerar os custos da proliferação, mas não modificar o cálculo sobre os benefícios, que podem ser altos quando alcançado o objetivo[422].

4.2. Reflexões sobre os interesses do Brasil na PSI

4.2.1. Fins e meios da diplomacia brasileira

Os objetivos buscados pela diplomacia brasileira na área do desarmamento e da não proliferação podem ser sintetizados no binômio paz e desenvolvimento.

No primeiro plano, estão as preocupações do Brasil em contribuir para a criação de condições propícias à paz e à segurança internacionais. Trata-se, por sua natureza, de tema global, cujo gerenciamento deve, portanto, ter escopo global e não excludente – o que explica a propriedade da abordagem multilateral. Nos termos dos princípios que orientam suas relações internacionais, definidos no artigo 4º da Constituição Federal, o Brasil orienta-se, entre outros, pela defesa da paz, pela renúncia ao uso da força e pela solução pacífica das controvérsias. Ademais, para o Brasil, a construção da paz e da segurança internacionais passa pela busca de um mundo livre de ADM. Isso se expressa tanto no apoio ao desarmamento quanto à não proliferação.

Conforme tem defendido o Brasil, o desarmamento é parte essencial do problema da proliferação – não apenas porque os dois aspectos constituem

[422] Essa seria a percepção prevalecente na Índia, depois de um período longo de sanções contra suas ambições de proliferação. Vide Talbott, 2006. Na contramão de iniciativas como a PSI, ocorrem, na verdade, contínuos estímulos à proliferação, como é o reconhecimento do *status* nuclear, *de facto,* da Índia: se Nova Délhi foi, afinal, recompensada, não valeria o esforço, podem se perguntar outros Estados?

concessões recíprocas no âmbito da barganha básica do TNP, mas também porque não se concebe o alcance de resultados sustentáveis num deles sem avanços concretos no outro. Conforme o Comunicado de Imprensa da I Reunião de Cúpula do Mecanismo Índia, Brasil e África do Sul:

> *Os mandatários enfatizaram que o desarmamento nuclear e a não-proliferação são processos que se reforçam mutuamente e exigem progresso contínuo e irreversível em ambas as frentes, e reafirmaram a esse respeito que o objetivo da não-proliferação seria melhor servido pela eliminação sistemática e progressiva das armas nucleares de maneira abrangente, universal, não-discriminatória e verificável*[423].

A visibilidade da atuação brasileira nos foros multilaterais em defesa do desarmamento não diminui, contudo, a importância atribuída pelo Brasil à não proliferação como um problema *per se*. A proliferação de ADM representa não apenas um risco para a segurança internacional, mas também – e aí está um aspecto pouco conhecido – uma perda de poder relativo do próprio Brasil *vis-à-vis* outros países. Ainda que venha a ocorrer longe de nossas fronteiras, a proliferação gera uma cadeia de ações e de reações que podem envolver, em efeito dominó, todas as regiões do mundo[424]. Tampouco se pode ignorar o diferencial de poder que poderá ser explorado por um novo integrante do clube nuclear no cenário internacional[425]. Nesse quadro, evitar que outros países ampliem seu diferencial de poder com relação ao Brasil pode ser tão importante quanto buscar que as potências nucleares se desarmem.

No plano dos interesses de desenvolvimento, a diplomacia brasileira tem por objetivo manter aberto o espaço para que o Brasil possa realizar políticas públicas nos campos das tecnologias nucleares, químicas, biológicas e espaciais, conciliando-as com o compromisso assumido em matéria de não proliferação sob os tratados pertinentes. Trata-se de agir no gerenciamento

[423] Comunicado de Imprensa emitido pela I Reunião de Cúpula do mecanismo Índia, Brasil, África do Sul. Brasília, 13 de setembro de 2006.

[424] A título ilustrativo e hipotético, caso reagisse à eventual nuclearização do Irã, o Egito poderia motivar uma reação da África do Sul, que, por sua vez, poderia levar o Brasil a considerar suas opções.

[425] A Índia, por exemplo, ganhou nova projeção aos olhos das potências centrais, como os EUA, que paradoxalmente recompensaram sua conquista com condições novas de acesso a tecnologias nucleares – tal como o Acordo Nuclear Índia-EUA, de 2005.

da tensão entre, por um lado, o controle externo das tecnologias (proibições, limitações, inspeções e salvaguardas, entre outros) e, por outro, o desejo e o direito do Brasil de explorá-las ao máximo para fins pacíficos.

No que diz respeito aos meios empregados pela diplomacia brasileira para alcançar os objetivos acima, existe a percepção de que o multilateralismo é formato *sine qua non*. Para empregar a expressão de Celso Lafer, deve-se perguntar se o multilateralismo seria uma das "constantes grocianas"[426] da política externa brasileira – o que sugere se trataria de um princípio e não de um mero formato. Na relação de formatos escolhidos, o Brasil fez, de fato, escolhas no sentido de aceitar arranjos discriminatórios, como o NSG e o MTCR. Sem pretender esgotar o tema, é oportuna uma breve digressão sobre as posições brasileiras perante esses instrumentos, que fazem derrogações de graus variados aos Princípios Gerais de Conduta.

As posições do Brasil com relação ao MTCR e ao NSG podem ser divididas em duas grandes fases. A primeira é a de um País discriminado e prejudicado por decisões tomadas internamente pelos Estados participantes desses arranjos. A partir dos anos 80, quando entravam em fase mais adiantada, os programas sensíveis do Brasil foram vítimas diretas dos controles de exportação em matéria nuclear e espacial. Os entraves à aquisição de bens de alto conteúdo tecnológico ficaram mais claros a partir da formação do Clube de Londres/NSG, em 1978, e do MTCR, em 1987. As principais entidades afetadas foram a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a Embraer, a Petrobras, o Centro Tecnológico da Aeronáutica e o Centro Tecnológico da Marinha, bem como centros de pesquisa em universidades[427]. Com a descoberta dos programas clandestinos do Iraque após a primeira Guerra do Golfo, em 1991, as Diretrizes do NSG foram emendadas para incluir, em 1992, a exigência de aplicação de salvaguardas abrangentes da AIEA como condição de suprimento. Nesse contexto, igualmente, os EUA incluíram a Missão Espacial Completa Brasileira, responsável pelo projeto do Veículo Lançador de Satélites (VLS), na lista de "entidades suspeitas" de seus Regulamentos de Controle de Exportação[428]. A legislação norte-americana também previu sanções indiretas

[426] Lafer, Celso, 2001.

[427] As dificuldades principais se concentraram nos seguintes produtos: fibras de carbono e grafites especiais, produtos químicos com aplicações como propelentes de foguetes, supercomputadores, analisadores multicanais, insumos para a produção de radioisótopos e padrões radiométricos, alvos radioativos e câmaras de ionização para controle de reatores de pesquisa. Vide Zaluar, Anexo 3.

[428] Zaluar, Anexo 3.

a todas as empresas, de quaisquer países, que colaborassem com as entidades constantes de sua lista – o que montou um cerco contra programas como os do Brasil. Entre 1985 e 1992, os EUA sinalizaram, contudo, um possível entendimento com o Brasil, tendo como ponto de partida, a exigência de aplicação de salvaguardas abrangentes da AIEA nas instalações nucleares brasileiras e o não suprimento de material bélico avançado e tecnologias sensíveis para países definidos por eles como hostis ou como "de risco de proliferação" (Iraque, Irã e Líbia, entre outros)[429].

Entre 1991 e 1996, o Brasil passou a examinar os custos e benefícios de eventual participação nos arranjos de controle de exportação[430]. A Aeronáutica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) consideraram interessante que o Brasil integrasse o MTCR, com vistas a assegurar a continuidade do projeto do VLS. As deliberações internas reconheceram a insuficiência desses arranjos da ótica multilateral, mas identificaram interesses de seu modelo plurilateral para o Brasil nas circunstâncias específicas do país: "os regimes plurilaterais (...) não possuem mecanismos de inspeção externa. Suas diretrizes referem-se exclusivamente às políticas de exportação (...) e não impõem restrições a programas endógenos"[431]. Recomendou-se, assim, que o Brasil buscasse participar do NSG e do MTCR de forma a melhorar suas condições de acesso a tecnologias avançadas e incrementar a confiança das potências em suas atividades nacionais[432]. O Brasil deu-se conta de que suas opções se punham, não entre o modelo multilateral e o modelo plurilateral, mas entre o plurilateral e sua exclusão dos processos políticos, com prejuízos potenciais.

O Brasil anunciou, em 1994, compromisso unilateral com a aplicação das Diretrizes do MTCR, iniciando uma segunda fase de relacionamento com os arranjos informais. Enviou missões especiais, entre março e abril de 1994, aos principais países participantes do Regime, com vistas a expressar interesse em integrá-lo e registrar, de forma clara, as condições nacionais: manter e aprofundar o programa espacial completo, o programa de enriquecimento

[429] Idem.

[430] O principal foro interno para essa reflexão foi a Comissão Interministerial, criada em maio de 1992 por iniciativa do Itamaraty, encarregada de organizar a instalação do sistema controle de exportações, nos termos do Projeto de Lei 2.530/92 (que se converteria na Lei 9.112/95). Vide Exposição de Motivos nº 179/DCIA-MRE, de 21 de maio de 1992.

[431] Apud Zaluar, Anexo 3. Relatório da Comissão Interministerial de Controle de Exportações, 9.10.1992.

[432] Idem.

de urânio e o projeto do submarino nuclear. Em 1995, aceitas essas condições, o Brasil foi admitido ao MTCR[433]. Em 1996, foi admitido ao NSG[434].

O êxito das negociações que permitiram a admissão do Brasil ao NSG e ao MTCR se expressa em vários planos. Primeiramente, conforme explica o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso: "porque assinamos esse tratado (*sic*), podemos mostrar ao mundo que temos veículos lançadores. Se não o tivéssemos feito, era suspeita total e bloqueio"[435]. Em segundo lugar, o Brasil não abdicou de seus programas pacíficos para integrar aqueles arranjos, enquanto a Argentina e a África do Sul, que vinham realizando gestões na mesma linha junto aos EUA, tiveram de desmantelar seu programa espacial e missilístico, como condição para serem admitidas no MTCR. Em terceiro lugar, o Brasil obteve assento no foro decisório restrito representado pelo NSG e pelo MTCR, ganhando acesso ao processo decisório sobre controles de interesse direto de seus programas nacionais.

O que precede ilustra que a concepção brasileira do multilateralismo em matéria de desarmamento e de não proliferação é a de um instrumento a serviço de objetivos de política externa – e não está restrita a uma visão de mundo a respeito da forma como as relações internacionais deveriam ser organizadas. Isso conduz à distinção entre a política (que é o objetivo do Estado) e o discurso (que é a versão pública apresentada a respeito). O multilateralismo principista está onipresente no discurso brasileiro, porque serve como instrumento retórico poderoso para constranger o recurso a meios de poder por parte das grandes potências. Na política, o que se busca são os instrumentos mais adequados para colocar o Brasil em posição de relativa igualdade perante as principais potências no tratamento das questões de desarmamento e de não proliferação. Não sendo possível o multilateralismo, à luz da realidade de poder, o plurilateralismo pode ser um instrumento adequado na medida em que ofereça um lugar para o Brasil em determinado processo decisório de seu interesse, como se viu no caso do acesso do Brasil a materiais nucleares e espaciais.

4.2.2. Avaliação do interesse brasileiro de apoiar ou participar da PSI

O precedente da participação do Brasil no MTCR e no NSG leva a que se questione se interessaria ao Brasil aderir a outros foros restritos tomadores

[433] Plenária de Bonn do MTCR, 1995.
[434] Plenária de Buenos Aires do NSG, 1996.
[435] Pompeu de Toledo, 1998, p. 128.

de decisão para defender seus interesses nacionais, não obstante representarem derrogações ao multilateralismo. Seria este o caso perante a PSI?

A primeira diferença entre a PSI, por um lado, e o MTCR e o NSG, por outro, é que a primeira conforma um modelo bilateralista, enquanto os segundos conformam um modelo plurilateralista. A PSI encerra grau mais elevado de derrogação dos Princípios Gerais de Conduta do que os arranjos plurilaterais – porquanto não dispõe de foro decisório no qual seus membros estejam em posição de relativa igualdade e situa um membro em particular, os EUA, em posição central. A segunda diferença entre a PSI, por um lado, e o NSG e o MTCR, por outro, é que a primeira se enquadra sob o conceito de contraproliferação, enquanto os demais recaem sob a não proliferação. Assim, diferentemente de todos os demais instrumentos, a PSI se dispõe ao uso da força em determinadas circunstâncias, fazendo-o fora das organizações internacionais.

A maior parte das preocupações brasileiras com relação à PSI não seria alterada por eventual decisão brasileira de endossá-la ou, até mesmo, de dela participar. Em razão do modelo bilateralista da PSI, o Brasil não exerceria funções no sentido de gerenciar a implementação do instrumento da interdição – como por meio da aprovação de diretrizes, do recebimento de relatórios sobre as operações e da avaliação de sua compatibilidade com os legítimos interesses dos Estados (liberdade do comércio e dos transportes nos espaços internacionais, proteção da confidencialidade de informações comerciais, industriais e tecnológicas), entre outros. A ausência de escrutínio político coletivo dá aos Estados mais poderosos função de destaque na repartição de poderes da PSI. Como se viu na experiência da Rússia e da Argentina, não existem condições para uma alteração "por dentro" da PSI – cujos poderes estão construídos em círculos concêntricos, sendo que a principal potência são os EUA. O processo decisório na PSI é individualizado, o que dá margem a ações individuais – ou seja, unilaterais – sob a fachada multilateral.

Ademais, o antecedente da adesão do Brasil ao MTCR e ao NSG indica que o Brasil aceitou fazer derrogações ao multilateralismo e acomodar o formato plurilateral, como exceção à sua preferência pelo formato multilateral, diante da necessidade de defender interesses concretos de seus programas nacionais. No que diz respeito à PSI, embora existam preocupações do Brasil com relação aos riscos de desvios da Iniciativa, não há, concretamente, nos últimos seis anos, casos de operações de interdição que tenham afetado

diretamente os interesses do Brasil, a tal ponto de justificar a mobilização de nossa diplomacia para defendê-los. Assim, não apenas a PSI não oferece foro adequado para eventual defesa de interesses nacionais, como não há, por ora, interesses específicos a serem defendidos.

O principal efeito de decisão brasileira de expressar apoio à PSI seria reforçar-lhe a legitimidade. Este parece ser o objetivo buscado pelas potências que defendem posicionamento favorável do Brasil com relação a ela. Observem-se os termos utilizados em gestão realizada pelo Departamento de Estado junto à Embaixada em Washington, em maio de 2008: ao transmitir convite para que o Brasil participasse da reunião comemorativa dos cinco anos da PSI, que se realizaria no final daquele mês, o lado norte-americano expressou seu desejo de que o Brasil viesse a tornar-se um "endorsing partner" da PSI.

Com atividades avançadas na área de tecnologias sensíveis e como membro de todos os tratados de desarmamento e não proliferação (CPAB, CPAQ, TNP e CTBT), o Brasil detém credenciais impecáveis que dariam importante aval político à PSI. Está situado no plano intermediário do espectro de posições em matéria de desarmamento e de não proliferação e exerce capacidade de diálogo tanto com as grandes potências quanto com os países em desenvolvimento. É, assim, considerado interlocutor central em grupos como a Coalizão da Nova Agenda, o G-77 e o Grupo do Movimento dos Não Alinhados e Outros. Suas posições tendem a ser levadas em conta na definição das de países menores.

Por outro lado, o Brasil não é, da ótica dos principais atores na PSI, um país central na solução do problema do tráfico ilícito de materiais de uso dual. Não há antecedentes de casos de envolvimento brasileiro em esquemas de proliferação, oficiais ou clandestinos. Não obstante a extensão de suas costas, o País está fora das *hot zones* de proliferação, inclusive pela distância com relação aos Estados que, segundo se suspeita, poderiam ter hoje programas clandestinos de ADM. A América Latina é zona livre de armas nucleares, químicas e biológicas. A frota mercante de bandeira brasileira é razoavelmente modesta e, de modo geral, não tem grande presença nas regiões suscetíveis de hospedar ou intermediar atividades de proliferação. Dificilmente, portanto, viria o Brasil a ser protagonista de operação de interdição. Isso não significa que não estejam presentes as condições para, se for preciso, vir o País a realizá-las. Os compromissos do Brasil em matéria de não proliferação e de repressão a atividades ilícitas, de modo geral, são a

base para esse tipo de contribuição, sob o estrito respeito ao Direito Internacional. Se o Brasil fosse um ator central para a PSI, como hoje afirmam países como o Reino Unido, teria certamente sido convidado para participar de sua gênese em 2003 – o que não ocorreu.

Registre-se, nesse sentido, a posição expressa por Stephen *Rademaker no Congresso dos EUA:*

> *There are no countries in Latin America today that we put in this category [de alistamento prioritário à PSI], and so diplomatically our focus has not been on signing up countries in Latin America for participation in the PSI. (...) I did not mean to suggest that we are uninterested in working with Latin America and the Caribbean countries on the PSI. To the contrary, we are interested in working with them. (...) That said, in the establishment of the PSI, we necessarily had to focus our resources, our limited resources on the biggest problem areas, so we have made a bigger effort with regard to countries that we know from past experience are more directly involved as either countries of origination of these kinds of components and technologies, or transit countries, or countries that are in a position to interdict shipments to the countries that we are most concerned about. And as a geographical matter, most of those countries where in the past this activity has taken place are not countries located in Latin America*[436].

[436] Depoimento do Secretário de Estado Assistente para Controle de Armas e Segurança Internacional, Stephen Rademaker, na Câmara dos Representantes dos EUA. Doc. Nº. 109-55, 9.6.2005.

Conclusão

O presente estudo procurou chamar a atenção para as transformações no tratamento das questões relativas às ADM desde o fim da Guerra Fria. Em particular, identificou a tendência à desvalorização do multilateralismo em favor de formatos mais restritos, como o bilateralismo, e à incorporação de novos conteúdos de força à ação internacional, que se expressam no conceito novo de contraproliferação. Essas mudanças encontram ilustração emblemática na concepção e no funcionamento da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI), que inspira preocupação na medida em que pode servir de paradigma para novas propostas no tratamento das questões relativas às ADM e suas tecnologias correlatas.

É possível antever a manutenção e o fortalecimento da contraproliferação na doutrina dos EUA. Em 2009, o Presidente Barack Obama declarou que "todas as opções estão sobre a mesa"[437], inclusive a militar, para lidar com o Irã. Para frustração dos que acreditavam em um retorno pleno dos EUA à diplomacia e ao multilateralismo após o Governo de George W. Bush, a declaração do novo Presidente norte-americano evidenciou que a contemplação de soluções militares por Washington não estava confinada ao exercício de influência dos neoconservadores sob determinado governo de turno, mas remetia a aspectos mais estruturais da posição dos EUA no mundo.

[437] Despacho da agência de notícias Reuters, 30.1.2009. Disponível em www.reuters.com/.../idUSTR E50S6LZ20090130.

Entre os primeiros documentos doutrinários aprovados pelo Governo Obama, a Estratégia Nacional de Inteligência, de 2009, confirma não apenas a manutenção da contraproliferação na ação externa dos EUA, mas também sua centralidade. Produzido em estreita articulação com o Conselho de Segurança Nacional, da Casa Branca, o documento identifica seis objetivos estratégicos, entre os quais, em segundo lugar, a contraproliferação[438]. Ainda está por ser publicada uma Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, que poderá confirmar, de forma mais ou menos explícita, o conceito de contraproliferação.

Em termos de ação política na matéria, a principal iniciativa do Governo Obama em matéria de ADM foi a adoção, em 2009, de resolução no plano do CSNU, foro de composição restrita, sobre a questão das ADM. O foco da Resolução 1887 diz respeito às preocupações com a proliferação e ao envolvimento do CSNU em seu tratamento. Entre outros aspectos, a Resolução expressa que a proliferação constitui ameaça à paz e à segurança internacional; insta os Estados Partes do TNP a cumprir suas obrigações; insta todos os Estados não nuclearmente armados a adotar o Protocolo Adicional de Salvaguardas e encoraja sua utilização como condição para o suprimento de bens nucleares. A Resolução 1887 inclui, também, parágrafo destinado a dar base jurídica para a atuação específica da PSI como instrumento legítimo contra a proliferação[439]. Cabe recordar que, ainda durante a campanha presidencial, em 2008, o atual Presidente dos EUA já indicara que manteria e procuraria expandir a Iniciativa, porquanto a concebe como resposta adequada à proliferação, que, segundo ele, seria a principal ameaça do século XXI[440]. Igualmente em discurso em Praga, em abril de 2009, confirmara seu apoio à manutenção da Iniciativa e sua disposição para melhorá-la tanto em seu escopo quanto em seu formato[441].

---

[438] Estratégia Nacional de Inteligência, EUA, 2009, p. 5. Disponível em http://www.dni.gov/reports/ 2009_NIS.pdf.

[439] "26. *Calls upon* all States to improve their national capabilities to *detect, deter, and disrupt* illicit trafficking in nuclear materials throughout their territories, and calls upon those States in a position to do so to work to *enhance international partnerships* and capacity building in this regard" (grifos do autor).

[440] "I will expand the PSI from its current focus on stopping illicit nuclear shipments to eradicating nuclear black market networks". Resposta do candidato Barack Obama, em entrevista da Arms Control Association. Disponível em www.armscontrol.org/2008election. Acessado em 20.12.2008.

[441] "We must also build on our efforts to break up black markets, detect and intercept materials in transit, and use financial tools to disrupt this dangerous trade. Because this threat will be lasting, we should come together to turn efforts such as the Proliferation Security Initiative (and…) into durable international institutions". Discurso do Presidente dos EUA em Praga, abril de 2009.

Nesse novo contexto, a diplomacia brasileira é hoje chamada a atentar para que as transformações no tratamento internacional das questões de desarmamento e não proliferação ocorram de modo compatível com os interesses nacionais. O problema para o Brasil não é a PSI em si – já que, por enquanto, ela não afeta interesses concretos do País –, mas os conceitos que a conformam: o bilateralismo e a contraproliferação. Combinados, eles marcam uma inovação com relação ao paradigma aplicado no período que antecede a Guerra Fria. Representam proposta de uma ordem mundial baseada mais no poder do que em normas internacionais. Tanto o primeiro, que sobrepõe os interesses de um Estado aos dos demais, quanto o segundo, que valoriza o poder militar em detrimento do diplomático, são precedentes que prejudicam a capacidade do Brasil de defender seus interesses no campo das ADM e das tecnologias correlatas.

À luz do precedente da PSI, justifica-se que o Brasil monitore iniciativas novas que venham a incorporar os conceitos de bilateralismo e contraproliferação. Cabe recordar que o Brasil não apenas não participou do processo de fundação da PSI, em 2003, mas também tardou em ganhar ciência de seu desenvolvimento. Precisamente porque a filosofia da PSI foi evitar os foros multilaterais, o Brasil não detectou a tempo sua articulação, deliberadamente informal, entre algumas potências[442]. Isso ressalta a importância de que o acompanhamento pela diplomacia brasileira dos temas relativos às ADM se dê não apenas dentro das organizações internacionais tradicionais – como a ONU, a CD, a AIEA e a OPAQ –, mas, cada vez mais, também fora delas. Outras organizações, como a IMO, podem ser foros de decisões com efeitos importantes no tratamento das questões de ADM, e torna-se necessário reforçar a coordenação entre as representações brasileiras no exterior de responsabilidade do Itamaraty e aquelas a cargo de outros órgãos. A diplomacia bilateral deve também ser reforçada para acompanhar esses temas, em particular nas capitais das principais potências – nos EUA, no Reino Unido, na França e na Rússia –, em seus foros restritos, como a OTAN e em seus teatros de operação, como nos grandes portos e estreitos marítimos do mundo.

[442] Segundo o Embaixador José Mauricio Bustani: "a PSI acabou acontecendo *malgré nous*. Identificamos o problema, já tarde, a partir do Foreign Office, e, em seguida, verificamos que a proposta de emenda à Convenção SUA estava há tempos em discussão na IMO. Teríamos podido talvez influenciar o resultado, se estivéssemos capacitados a participar da elaboração dos textos que se fizeram por *e-mail*, entre as delegações-chave". Entrevista ao autor, junho de 2008.

Seria igualmente aconselhável que a diplomacia brasileira estimulasse maior consciência crítica da comunidade internacional sobre o processo de transformação em curso, com vistas a promover desejáveis correções de rumo. Nos foros tradicionais encarregados das ADM – como na ONU, na Conferência do Desarmamento e nas Conferências periódicas de Exame do TNP, entre outras –, conviria suscitar uma discussão internacional não da PSI *per se*, mas dos conceitos por trás dela – a contraproliferação e o bilateralismo –, na medida em que podem servir de base para uma nova abordagem das questões relativas às ADM no cenário internacional atual. Como demonstram as experiências de Argentina e Rússia, a ausência de compreensão profunda de seu modelo está na origem de frustração com relação à decisão de participar da PSI. O que é a contraproliferação? Ela é benigna ou maligna para a segurança internacional? Em que circunstâncias se justifica o uso da força perante os problemas de proliferação? Quem pode autorizar a força? Estas e outras são perguntas legítimas que interessaria suscitar nos foros tradicionais encarregados do tratamento das ADM e suas tecnologias correlatas.

Parece, por fim, inequívoca a contínua importância do multilateralismo como meio de defesa dos interesses do Brasil em matéria de ADM e tecnologias sensíveis. A projeção internacional recente do Brasil ainda não se estendeu a foros políticos de poder, do qual continuamos marginalizados, diferentemente do que ocorreu nos foros econômicos, como o G-20. Não se trata de ter ilusões sobre o caráter utópico do multilateralismo em sua versão principista, mas de explorá-lo como instrumento que possa abrir as portas para a inclusão do Brasil nos processos decisórios de seu interesse. O multilateralismo, ainda que idealista, gera constrangimentos sobre as políticas dos países mais poderosos, inclusive perante sua opinião pública, evidenciando-lhes contradições entre seus discursos e práticas e estimulando-os a oferecer maior "representatividade" aos seus foros restritos – com a admissão de países intermediários como o Brasil. O discurso de defesa do multilateralismo deve, assim, continuar a servir como fonte de poder diplomático para o Brasil na defesa de seus interesses no atual contexto de transformações em matéria de desarmamento e não proliferação.

Anexos

ANEXO I - DOCUMENTOS OFICIAIS DA PSI

Proliferation Security Initiative:
Chairman's Statement at the First Meeting

Foreign Ministry of Spain
First Meeting of the PSI, June 12, 2003
Madrid, Spain
June 12, 2003

The International Community is deeply concerned by the proliferation of weapons of mass destruction [WMD] and related materials, as well as by the risk that these may fall into the hands of terrorists. There exists a wide-spread consensus that this menace, together with terrorism, constitutes the greatest challenge to International Security.

In this context, the Government of Spain hosted a meeting of countries on June 12, where, building on the Proliferation Security Initiative announced by U.S. President Bush May 31 in Krakow, participants agreed on the need to take more active measures to stop the flow of WMD and missiles to and from states and non-state actors of proliferation concern. Participants recalled G-8 efforts, including the Global Partnership

against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, and the EU Strategy and Action Plan against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.

The group included Australia, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Poland, Portugal, Spain, the United Kingdom, and the United States.

All agreed that proliferation of weapons of mass destruction, their means of delivery, and related materials and equipment is a serious threat to national and international security and that trafficking in these items by certain countries or non-state actors must be stopped.

They agreed to assess existing national authorities under which such practical measures could be pursued, and to encourage the various export control regimes to take this initiative into account in strengthening the regimes.

They expressed the desire to broaden support for and, as appropriate, participation in the Proliferation Security Initiative to include all countries that are prepared to play a role in preventing this dangerous commerce, and that can contribute to proactive measures to interdict shipments.

Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Second Meeting

Foreign Ministry of Australia
Second Meeting of the PSI, July 9-10, 2003
Brisbane, Australia
July 10, 2003

The participants in the Proliferation Security Initiative (PSI) meeting in Brisbane on 9-10 July reiterated their strong political support for the initiative, and underscored that the PSI is a global initiative with global reach. They agreed to move quickly on direct, practical measures to impede the trafficking in weapons of mass destruction (WMD), missiles, and related items.

This was the second meeting of the eleven PSI countries. The first meeting was in Madrid on 12 June. Participants are Australia, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Poland, Portugal, Spain, the UK, and the U.S.

The Madrid meeting was unanimous on the need to take active measures to stop the flow of WMD, missiles and related items to and from proliferators. This reflected the international alarm at the growing trade in WMD, missiles and related items, including the risk that these might fall into the hands of terrorists.

Under Australian chairmanship, the Brisbane meeting built on the results from the Madrid meeting and moved forward in translating the collective political commitment of PSI members into practical measures.

The Brisbane meeting focused on defining actions necessary to collectively or individually interdict shipments of WMD or missiles and related items at sea, in the air or on land. Participants emphasized their willingness to take robust and creative steps now to prevent trafficking in such items, while reiterating that actions taken would be consistent with existing domestic and international legal frameworks.

The Brisbane meeting made good progress in considering interdiction modalities, particularly in the information sharing and operational arenas. Participants emphasized that effective information sharing is vital to interdiction, and agreed to strengthen and improve capabilities for the exchange of information and analysis between participants as a basis for cooperative action to impede WMD and missile trade. Participants acknowledged that although interdiction efforts have been under way for some time, there is a need to

further develop and enhance the capabilities of PSI nations to conduct actual air, ground and maritime interdiction operations in partnership against WMD and delivery systems. To that end, they agreed in principle to the concept of a series of interdiction training exercises, utilizing both military and civilian assets as appropriate, and that such exercises should take place as soon as practicable.

Participants agreed on the importance of building a broad and effective partnership of countries prepared to play a part in disrupting and stopping the trafficking in WMD, missiles and related items. They agreed effective implementation of the PSI will require the active involvement of countries around the world. As the PSI moves forward, they aim to involve all countries that have the will and ability to take action to address this menace. It also will be crucial to involve countries that are key flag, coastal or transit states, and others that are used by proliferators in their WMD and missile trafficking efforts.

Participants underlined that the spread of weapons of mass destruction, their means of delivery, and related materials and equipment is a serious threat to national, regional and global security. Participants expressed concern that WMD and missiles are increasingly being acquired by states of concern which reject international standards against the acquisition, use and proliferation of such weapons.

PSI participants considered the question of states and non-state actors of proliferation concern. They referred to the relevant statements of the G-8 Evian summit on 1-3 June and the EU-U.S. Joint Statement on the Proliferation of Weapons of Mass Destruction of 25 June which addressed countries of proliferation concern and non-state actors with particular reference to North Korea and Iran.

The Brisbane meeting strongly supported the strengthening of the existing framework of national laws and export controls, multilateral treaties and other tools which remain the international community's main means for preventing the spread of WMD and missiles. They emphasized that the increasingly aggressive and sophisticated efforts by proliferators to circumvent or thwart existing non-proliferation norms, and to profit from the trade of WMD and missiles or related items, requires new and stronger enforcement action by law-abiding nations. The PSI was therefore welcomed as a necessary and innovative approach to the problem of countries which cheat on their international obligations, refuse to join existing regimes or do not follow international norms, and for non-state actors seeking to acquire WMD.

Participants acknowledged that the PSI is a fast-track initiative that will require continued interaction among experts and policy makers in the days and weeks ahead, and agreed to a next high-level meeting in early September.

Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Third Meeting

Foreign Ministry of France
Third Meeting of the PSI, September 3-4, 2003
Paris, France
September 4, 2003

Participants in the Proliferation Security Initiative (PSI) met in Paris on 3rd and 4th September under French chairmanship. This informal meeting was the third of its kind, after Madrid on 12 June and Brisbane (Australia) on 9-10 July. Representatives of 11 countries took part: Germany, Australia, Spain, United State, France, Italy, Japan, Netherlands, Poland, and the United Kingdom.

The PSI is an initiative to develop political commitments and practical cooperation to help impede and stop the flow of WMD (weapons of mass destruction), their delivery systems, and related materials to and from states and no State actors of proliferation concern. It is a dynamic process.

Participants affirmed that the PSI is consistent with and a step in the implementation of the UN Security Council Presidential statement of 31 January 1992, which states that the proliferation of all WMD constitutes a threat to international peace and security, and underlines the need to prevent proliferation. It is also in line with the Kananaskis and Evian G-8 Summit declarations as well as recent EU (European Union) statements, establishing that more coherent and concerted efforts are needed to prevent the proliferation of WMD, their delivery systems, and related materials.

They pointed out that this initiative is consistent with international law, as well as national legal authorities. The Chair recalled the primary responsibility of the UN Security Council, under the UN Charter, for the maintenance of international peace and security.

It is part of the overall effort in support of nonproliferation which is a pillar of collective security and strategic stability. It can contribute among other tools to the full implementation of and compliance with commitments under this regime, in particular multilateral nonproliferation agreements.

It can also help to reduce the risk of WMD falling into the hands of terrorists.

Participants reaffirmed their commitment not to play any role themselves in proliferation activities and to take effective measures, either individually or in cooperation with partners, to stop them.

Participants reviewed a broad range of political, legal, practical, technical and operational aspects, with a view to paving the way for early concrete outcomes.

They agreed on a "Statement of interdiction principles." It is released today in the spirit of transparency. The "Statement of interdiction principles" identifies concrete actions to collectively or individually interdict shipments of WMD, their delivery systems and related materials.

Participants expressed the hope that all countries which share their nonproliferation concerns and objectives, in particular coastal and transshipment States, flag States, and other partners in the international community, will support this initiative.

They expressed their willingness to engage in outreach activities, by rapidly opening dialogue with other countries and seeking their views and comments. They stand ready to review and take into account inputs with would enhance their proposed efforts.

Participants also considered practical steps to improve and enhance interdiction activities, including sharing of information among partners, and confirmed the organization of maritime, air and ground interdiction training exercises in the coming months, aimed at enhancing existing capabilities for implementation of the PSI.

They decided to meet again in October in London to review the progress of the initiative.

Statement of Interdiction Principles

Adopted in Paris, 4 September 2003

The Proliferation Security Initiative (PSI) is a response to the growing challenge posed by the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), their delivery systems, and related materials worldwide. The PSI builds on efforts by the international community to prevent proliferation of such items, including existing treaties and regimes. It is consistent with and a step in the implementation of the United Nations Security Council Presidential Statement of January 1992, which states that the proliferation of all WMD constitutes a threat to international peace and security, and underlines the need for member states of the U.N. to prevent proliferation. The PSI is also consistent with recent statements of the G-8 and the European Union, establishing that more coherent and concerted efforts are needed to prevent the proliferation of WMD, their delivery systems, and related materials. PSI participants are deeply concerned about this threat and of the danger that these items could fall into the hands of terrorists, and are committed to working together to stop the flow of these items to and from states and non-state actors of proliferation concern.

The PSI seeks to involve in some capacity all states that have a stake in nonproliferation and the ability and willingness to take steps to stop the flow of such items at sea, in the air, or on land. The PSI also seeks cooperation from any state whose vessels, flags, ports, territorial waters, airspace, or land might be used for proliferation purposes by states and non-state actors of proliferation concern. The increasingly aggressive efforts by proliferators to stand outside or to circumvent existing nonproliferation norms, and to profit from such trade, require new and stronger actions by the international community. We look forward to working with all concerned states on measures they are able and willing to take in support of the PSI, as outlined in the following set of "Interdiction Principles."

Interdiction Principles for the Proliferation Security Initiative:

PSI participants are committed to the following interdiction principles to establish a more coordinated and effective basis through which to impede and stop shipments of WMD, delivery systems, and related materials flowing to and from states and non-state actors of proliferation concern, consistent with national legal authorities and relevant international law and frameworks,

including the United Nations Security Council. They call on all states concerned with this threat to international peace and security to join in similarly committing to:

1) Undertake effective measures, either alone or in concert with other states, for interdicting the transfer or transport of WMD, their delivery systems, and related materials to and from states and non-state actors of proliferation concern. "States or non-state actors of proliferation concern" generally refers to those countries or entities that the PSI participants involved establish should be subject to interdiction activities because they are engaged in proliferation through: (1) efforts to develop or acquire chemical, biological, or nuclear weapons and associated delivery systems; or (2) transfers (either selling, receiving, or facilitating) of WMD, their delivery systems, or related materials.
2) Adopt streamlined procedures for rapid exchange of relevant information concerning suspected proliferation activity, protecting the confidential character of classified information provided by other states as part of this initiative, dedicate appropriate resources and efforts to interdiction operations and capabilities, and maximize coordination among participants in interdiction efforts.
3) Review and work to strengthen their relevant national legal authorities where necessary to accomplish these objectives, and work to strengthen when necessary relevant international laws and frameworks in appropriate ways to support these commitments.
4) Take specific actions in support of interdiction efforts regarding cargoes of WMD, their delivery systems, or related materials, to the extent their national legal authorities permit and consistent with their obligations under international law and frameworks, to include:

   a) Not to transport or assist in the transport of any such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, and not to allow any persons subject to their jurisdiction to do so.
   b) At their own initiative, or at the request and good cause shown by another state, to take action to board and search any vessel flying their flag in their internal waters or territorial seas, or areas beyond the territorial seas of any other state, that is reasonably suspected of transporting such cargoes to or from states or non-state actors

of proliferation concerns, and to seize such cargoes that are identified.

c) To seriously consider providing consent under the appropriate circumstances to the boarding and searching of its own flag vessels by other states, and to the seizure of such WMD-related cargoes in such vessels that may be identified by such states.

d) To take appropriate actions to (1) stop and/or search in their internal waters, territorial seas, or contiguous zones (when declared) vessels that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and to seize such cargoes that are identified; and (2) enforce conditions on vessels entering or leaving their ports, internal waters, or territorial seas that are reasonably suspected of carrying such cargoes, such as requiring that such vessels be subject to boarding, search, and seizure of such cargoes prior to entry.

e) At their own initiative or upon the request and good cause shown by another state, to (a) require aircraft that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and that are transiting their airspace to land for inspection and seize any such cargoes that are identified; and/or (b) deny aircraft reasonably suspected of carrying such cargoes transit rights through their airspace in advance of such flights.

f) If their ports, airfields, or other facilities are used as transshipment points for shipment of such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, to inspect vessels, aircraft, or other modes of transport reasonably suspected of carrying such cargoes, and to seize such cargoes that are identified.

Proliferation Security Initiative: Chairman's Conclusions at the Fourth Meeting

Foreign and Commonwealth Office, London, United Kingdom
Fourth Meeting of the PSI, October 9-10, 2003
London, United Kingdom
October 10, 2003

Participants in the Proliferation Security Initiative (PSI) met at Lancaster House, London, on 9-10 October. Australia, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Poland, Portugal, Spain, the UK, and the U.S. were represented. The meeting was preceded on 8 October by an air interception command post exercise (CPX), organised by the UK.

The London meeting was the fourth meeting of the PSI, consolidating and building on the foundations laid at Madrid (12 June); Brisbane (9-10 July); and Paris (3-4 September).

Outreach

Following the publication of the Statement of Interdiction Principles on 4 September 2003, PSI participants approached other countries to seek their support for the Statement, and their views on how they might contribute to the Initiative.

Participants agreed that the response had been very encouraging. The Initiative had been well received. Over 50 countries had already expressed support for the Statement of Principles.

It was agreed that further co-ordinate outreach work would be needed to broaden international understanding of and co-operation with the Initiative. In this context, further regionally based meetings and activities would be valuable. In this regard the meeting welcomed planned efforts in the Asian region by Japan and Australia. The possibility was discussed of inviting additional participants to specific PSI exercises or other activities, on an ad hoc basis.

Participation

The meeting agreed that the PSI was a global initiative with an inclusive mission. Successful interdiction of trafficking in WMD [weapons of mass

destruction], their delivery systems and related materials requires the widest possible co-operation between states. Participation in the PSI, which is an activity not an organisation, should be open to any state or international body that accepts the Paris Statement of Principles and makes an effective contribution.

The meeting noted that participation would vary with the activity taking place, and the contribution participants could provide. Some countries had particular experience, assets or expertise relevant to all PSI activities; other countries or organisations could be expected to contribute according to their particular capabilities.

It was noted that a number of countries which had expressed particularly keen interest in participating in future PSI activities and meetings had experience and capabilities which would be of value to the Initiative, and which should be taken into account in future decision making.

Focus of efforts

The Statement of Interdiction Principles, agreed at Paris in September, outlines the scope of the Initiative. It makes clear that "States or non-state actors of proliferation concern" generally refers to those countries or entities that the PSI participants involved establish should be subject to interdiction activities because they are engaged in proliferation through: (1) efforts to develop or acquire chemical, biological, or nuclear weapons and associated delivery systems; or (2) transfers (either selling, receiving, or facilitating) of WMD, their delivery systems, or related materials.

Participants agreed that the Initiative aimed to impede and stop trafficking of WMD, their delivery systems and related materials by any state or non-state actor engaged in or supporting WMD proliferation programmes, at any time and in any place.

WMD is a global threat which calls for a global response. Participants looked forward to working with all concerned states on developing the specific measures they were able and willing to take in support of the PSI.

Operational matters

Participants had an initial exchange of views on a possible Boarding Agreement, presented by the U.S., which could facilitate practical

implementation of the Initiative. They agreed that participants should make comments as rapidly as possible, so that states which are interested can move forward with concluding the agreement.

Participants agreed that future interdiction exercises should build on the successful exercises that have already taken place: an Australian-led maritime interdiction training exercise in the Coral Sea in September, and a UK-led air interception command post exercise in London. Future exercises should seek to integrate civil, military, and law enforcement decision making, as appropriate.

The meeting agreed further steps to plan training exercises that will take place in the coming months:

- Spanish led maritime interdiction training exercise in the Mediterranean,14-17 October;
- French led maritime interdiction training exercise in the Mediterranean, 24-28 November;
- Italian led air interception training exercise, 3-4 December;
- U.S. led maritime interdiction training exercise in the Arabian Sea, January 2004;
- Polish led ground interdiction exercise, early 2004;
- Italian led maritime interdiction exercise in the Mediterranean, Spring 2004;
- French led air interception exercise, Spring 2004;
- German led interdiction exercise, at an international airport, March 2004.

It was noted that there could be lessons to be learnt from NATO's maritime interdiction operations.

Contacts with international organizations

Participants agreed that all relevant fora should be kept informed of significant developments under the Initiative. To this end, the chair of each PSI Plenary meeting should, as appropriate, circulate its conclusions.

Recalling the 1992 UN Security Council Presidential Declaration on the proliferation of WMD, the meeting noted the value of securing an expression of support in relevant international fora for greater international co-operation against trafficking in WMD, their delivery systems and related materials.

Future meetings

Concluding, the Plenary Chair noted that the broad direction of the PSI had now been agreed. Plenary meetings might therefore become less frequent. But exercises and expert discussion of specific operational and policy issues under the PSI umbrella would continue, with the broadest possible participation by states committed to PSI Principles and to making effective contributions.

The offer by the United States to host an operational experts' meeting in December was warmly welcomed. A number of countries, beyond the original 11 participants, that support the PSI Principles and have concrete contributions to make to PSI activities will take part in that meeting.

Participants warmly welcomed Portugal's offer to host the next PSI Plenary meeting in early 2004.

Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Fifth Meeting

Palacio Foz
Fifth Meeting of the PSI, March 4-5, 2004
Lisbon, Portugal
March 5, 2004

1. The fifth Plenary meeting of the Proliferation Security Initiative (PSI) took place at Palácio Foz, Lisbon, on March 4-5, 2004, building on deliberations at Madrid (December 6, 2003); Brisbane (July 9-10, 2003); Paris (September 3-4, 2003) and London (October 9-10, 2003). Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Singapore, Spain, the UK, and the U.S. were represented.

2. The participants reaffirmed their strong determination to respond effectively to the threat represented by proliferation and trafficking of WMD [weapons of mass destruction], their delivery systems, and related materials worldwide. Recent developments leave no doubt as to the seriousness of the danger posed by such proliferation activities. The PSI [Proliferation Security Initiative] has been successful in raising worldwide awareness to this threat and in fostering the international cooperation that is required to stop WMD-related shipments as well as the proliferation networks. Trafficking in WMD constitutes a global threat to international peach and security. It is an unacceptable activity and should be addressed by all countries. If linked to terrorism, it can represent a random threat to anyone, in any continent.

3. Deterring trafficking is therefore in the interest of all peace-loving countries. The open nature of this Initiative is reiterated and the contributions from countries that share PSI concerns, principles and goals continue to be welcomed. This is a global endeavor with an inclusive nature and it relies on the widest possible cooperation between states from different parts of the world. Participants considered that geographical balance and regional diversity are assets that need to be preserved, as they represent an important added value to PSI effectiveness. In this spirit, the strengthened commitment of Canada, Norway, and Singapore to the PSI is warmly welcomed.

4. Participants supported the call by U.S. President Bush to expand the role of the PSI to not only interdict shipments of WMD, their delivery systems and related materials, but to cooperate in

preventing WMD proliferation facilitators (i.e. individuals, companies, and other entities) from engaging in this deadly trade. They also warmly welcomed contributions by other participants namely the UK. Participants agreed to pursue greater cooperation through military and intelligence services and law enforcement to shut down proliferation facilitators and bring them to justice.

PSI participants agree to begin examining the key steps necessary for this expanded role, including:

- Identifying national points of contact and internal processes developed for this goal;
- Developing and sharing national analyses of key proliferation actors and networks, their financing sources, and other support structures;
- Undertaking national action to identify law enforcement authorities and other tools or assets that could be brought to bear against efforts to stop proliferation facilitators.

Outreach

5. The participants agreed that it was essential to continue broadening the international consensus in favor of the fight against the proliferation of WMD, their delivery systems, and related materials, as well as to the widening of the international political and operational support for PSI aims and actions. This will be carried out notably by building on previous outreach activities (over 60 countries have expressed support for the Paris Statement of interdiction Principles until now). This may also be done by concluding bilateral agreements with interested States, notably in view of obtaining their consent for expeditious procedures for the boarding of vessels flying their flag, as required. The first examples of such bilateral agreements seem to indicate that this is an approach that can bear fruit most rapidly and which participants could/should usefully pursue.

6. Regarding significant developments related to the fight against WMD-related trafficking, complementary efforts by all relevant international organization and information sharing with such organizations should be pursued as appropriate.

7. Regional outreach activities have shown to be an effective awareness-raising tool. They provide a useful framework for enhancing

the involvement in the PSI activities and create a link between its global aims and the various regional contexts. Participants are encouraged to host further meetings to present and promote the PSI along the lines of those organized by Japan and Poland. The Portuguese announcement of one such outreach meeting for the African continent was welcomed.

8. While continuing to promote wide support for the Initiative, participants agreed to focus their outreach efforts particularly on states that have potentially unique contributions to make to interdictions efforts (i.e. flag states, transshipment states, overflight states, transit states, and coastal states). The support of all countries interested in PSI and cooperation in interdiction is welcome and states are encouraged to consider the following practical steps that can establish the basis for involvement in PSI activities:

- Formally commit to and publicly endorse the PSI and its Statement of Interdiction Principles and indicate willingness to take all steps available to support PSI efforts.
- Undertake a review and provide information on current national legal authorities to undertake interdictions at sea, in the air or on land. Indicate willingness to strengthen authorities where appropriate.
- Identify specific national assets that might contribute to PSI efforts (e.g. information sharing, military and/or law enforcement assets).
- Provide points of contact for PSI interdiction requests and other operational activities. Establish appropriate internal government processes to coordinate PSI response efforts.
- Be willing to actively participate in PSI interdiction training exercises and actual operations as opportunities arise.
- Be willing to consider signing relevant agreements (e.g. boarding agreements) or to otherwise establish a concrete basis for cooperation with PSI efforts (e.g. MOU on overflight denial).

9. The participants discussed the proposed amendments to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA) that would criminalise the transport of weapons of mass destruction, their delivery systems, and related materials on commercial vessels at sea.

Operational Activities

10. The participants noted with satisfaction that the PSI is by now operationally active. They also recognized that specific, significant progress was thereby obtained in fighting proliferation activities and that PSI partners had contributed decisively to recently disclosed successes in the disruption or indeed dismantling of some previously covert WMD programs.

11. The meeting heard a report from the chairman of the operational experts meeting that took place in Washington, DC on December 16-17, 2003. It encouraged the operational experts to pursue their work at the meeting that was announced in Canada, to take place in April, notably in view of reaching conclusions on the improvement and rationalization of the PSI exercise program, providing for improved thematic and geographical balance, as well as on several other steps identified at the Washington meeting.

12. Training is required for operational effectiveness. Six exercises took place in different parts of the world since the launching of the PSI and further important operational activities are foreseen in the months to come. The Plenary took note with satisfaction that the UK, Australia, Spain, France, Italy, the U.S., Germany, and Poland, have organized or will organize PSI exercises. Other participants are encouraged to take similar initiatives, in the framework of a coordinated and rationalised exercise program.

13. The Plenary particularly drew the participants' attention to the fact that the attainment of the PSI goals requires continued efforts within the operational experts group to work through operational legal issues, as commenced at the Washington meeting. All countries are encouraged to take the necessary steps to improve their legal systems and practical tools to strengthen their capacity to effectively act as and when required to take action consistent with the PSI Statement of Interdiction Principles. Bearing in mind our common goals, appropriate consultations might be required in this regard.

Future of PSI

14. Not yet one year from the moment it was launched, the Proliferation Security Initiative has established itself as a crucial instrument to respond effectively to some of the most serious security challenges of the XXI century. This is reflected in the growing number of countries supporting the PSI. All participate in this sense in the Initiative and all their contributions are warmly

welcomed. Just like proliferation can be a multifaceted phenomenon, the responses may have to be flexible and may need to take many shapes and forms.

15. PSI is an activity, not an organization. Progress since the London Plenary demonstrates that the main lines of the PSI are now well established and that several directions of action can be pursued separately but still in a mutually reinforcing mode. However, to further build the PSI as an activity, political vision and strategic guidance remain necessary. Further consideration shall be given to the suggestion of establishing a network of contact points at policy level among participants.

Next Meeting

16. To commemorate the anniversary of the launching of the PSI Poland offered to host a meeting in Krakow that will bring together all countries that support the PSI.

Chairman's Statement at the 1st Anniversary PSI Meeting, Krakow, Poland

Foreign Ministry of Poland
First Anniversary Meeting of the PSI, May 31-June1, 2004
Krakow, Poland
June 1, 2004

The First Anniversary Proliferation Security Initiative (the PSI) Meeting took place in Krakow, on 31 May - 1 June 2004. The Meeting was to commemorate the first anniversary of launching the Initiative by the U.S. President, George W. Bush in his speech at the Wawel Royal Castle in Krakow, on 31 May 2003. Thus, the Proliferation Security Initiative will also be known as the Cracow Initiative.

The meeting brought together senior representatives from over 60 countries. The participation of a broad representation of countries across the globe in the Anniversary Meeting confirms the growing awareness of the danger of proliferation of Weapons of Mass Destruction, related materials and their means of delivery. It also highlights the worldwide support of the PSI and its Statement of Interdiction Principles.

The meeting was conducted under the patronage of Aleksander Kwaœniewski, President of the Republic of Poland.

During the meeting the Addresses by the President of the Republic of Poland, Aleksander Kwaœniewski and President of the United States of America, George W. Bush, were transmitted.

The aims of the meeting included emphasising the PSI as a global initiative, further development of international support for the aims and objectives of the PSI, and promotion of broad international cooperation and participation in PSI activities. The Cracow Initiative is not about structure and organization, but operation and cooperation.

During one year the Proliferation Security Initiative has been transformed from a vision into an active network of partnership and practical cooperation. Common principles have been defined. Interdiction capabilities developed and tested. Regional activities undertaken.

During the meeting, a series of presentations on the nature of PSI, its prospects, character, future development and outreach efforts were made.

A special emphasise was made on the extensive exercise program where many countries have actively participated.

It was stressed that the Proliferation Security Initiative is an important element in responding to the growing challenge posed by the proliferation of Weapons of Mass Destruction. (WMD), their delivery systems, and related materials to or from states and non-state actors worldwide. It was further stressed that the PSI activities had to he consistent with national and international law and frameworks.

The PSI builds on efforts by the international community to prevent the proliferation of WMD, their delivery systems or related materials and complements existing treaties and regimes. It is consistent with newly adopted United Nation's Security Council Resolution 1540 (2004) of 28 April 2004. The UN Security Council Resolution states that the Council is "gravely concerned by the threat of illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, and related materials". It calls upon all states "to take cooperative actions to prevent illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery and related materials."

The transparent nature of the PSI activities was reiterated and the contributions from countries that share PSI concerns, principles and goals were welcomed. An emphasis was made that the PSI is a global endeavour with an inclusive nature. It relies on the widest possible cooperation between states around the world. This meeting showed the willingness of strengthening and expanding this cooperation.

The meeting confirmed the importance of continued outreach efforts to build the PSI and make it harder for proliferators to engage in this deadly trade. States participating were welcomed to engage in such cooperation as well as to undertake national action to identify law enforcement authorities and other tools or assets that could be brought to bear against efforts to stop proliferation facilitators.

Proliferation Security Initiative (PSI): Chairman's Statement at High-Level Political Meeting

Foreign Ministry of Poland
Warsaw, Poland
June 23, 2006

Members of the international community from around the globe gathered on 23rd June, 2006 in Warsaw at the invitation of the Government of Poland to reaffirm publicly their strong commitment to the Proliferation Security Initiative (Cracow PSI), the PSI Statement of Interdiction Principles, and the goal of proactively combating WMD-related trafficking.

This gathering of nations is a resounding testament to the combined will and cooperative spirit of the international community of nations to work together to prevent the proliferation of weapons of mass destruction, their delivery systems, and related materials to states and non-state actors of proliferation concern. This gathering further demonstrates the consensus of the international community that the nexus of the proliferation of weapons of mass destruction and terrorism constitutes one of the gravest dangers to the global community and demands constant vigilance. This gathering supports enhanced cooperation against proliferation networks and implementation of innovative measures, which will not only stop the transfer of these dangerous items but also act as a deterrent against those who would seek to facilitate such proliferation activities.

The Proliferation Security Initiative was announced on May 31st, 2003 in Cracow. Today, a few short weeks after only the third anniversary of the initiative, participants noted that much has been accomplished, and that PSI is globally recognized as making an important contribution to international efforts to address the security threats posed by WMD and missile proliferation.

First, the Proliferation Security Initiative and the Statement on Interdiction Principles have provided an effective platform, consistent with national legal authorities and relevant international law and frameworks, for impeding and stopping the trafficking in weapons of mass destruction and their means of delivery. The PSI Participating States note in this context that UN Security Council resolution 1540 (2004) calls upon all states, in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law,

to take cooperative action to prevent illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery, and related materials.

Second, the network of PSI participating states is constantly expanding across the globe. In just three years, the number of states that have expressed support for the PSI Principles and have committed to actively supporting interdiction efforts whenever necessary has increased to more than 75. PSI participating states now hail from every region of the world and, most importantly, from the regions of greatest concern for WMD-related trafficking. This is a vital accomplishment, because the national legal authorities and operational capabilities of PSI participating states serve as the basis for successful interdictions.

Third, PSI participating states have greatly improved their national capacities to interdict shipments of proliferation concern. Over the last three years, countries have undertaken robust efforts to:

- Proactively identify and use existing laws to conduct interdictions, and strengthen laws where necessary,
- Improve interdiction capabilities through multinational training efforts such as live exercises and gaming exercises,
- Improve their national organization for decision-making and operational execution in support of PSI interdictions,
- Establish relationships with key industries to facilitate their cooperation on PSI interdictions, and
- Continue to reach out to those states that have yet to endorse the PSI Statement of Interdiction Principles and to ensure that all PSI participating states can achieve the full benefits of involvement in the Initiative.

Finally, PSI is achieving results. Like-minded nations, working cooperatively, have utilized their national legal authorities and international legal frameworks to successfully stop shipments of WMD- and missile-related materials that, had they reached their destination and end-use, would have aided states and possibly non-state actors of proliferation concern in the development of weapons of mass destruction.

During this meeting, PSI participating states focused on deepening their on-going efforts in all these regards. They stressed the importance of maintaining the operational focus and nature of the PSI Operational Experts process and

further developing its regional dimension. They also discussed the efforts of several PSI participating states to disrupt the financial mechanisms that support proliferators. They concluded that each participant should consider how their own national laws and authorities might be utilized or strengthened to identify, track or freeze the assets and transactions of WMD proliferators and their supporters. In addition, the PSI participating states undertook to explore how PSI states can work cooperatively to prevent and disrupt proliferation finance, in furtherance of their obligations under UNSCR 1540 and 1673.

PSI partners will continue to work together toward the objective of stopping the trafficking in WMD, their delivery systems, and related materials. They will also continue to work with those nations that have yet to indicate their support for the PSI, to further broaden the reach of willing partners. PSI Participants recognized that their actions under the PSI in preventing the spread of WMD-related material are having a positive impact on the world in which we live.

Washington Declaration for PSI 5th Anniversary Senior-Level Meeting

On the occasion of the Fifth Anniversary of the Proliferation Security Initiative, 88 states attended a Senior Political Level Meeting in Washington, D.C. today to discuss the accomplishments of the PSI, and chart a course for future work of the Initiative. The following declaration was adopted:

The Proliferation Security Initiative (PSI) is a multinational activity directed at preventing the trafficking of weapons of mass destruction (WMD), their means of delivery, and related materials to and from states and non-state actors of proliferation concern. It is a partnership of states working together to develop a broad range of legal, diplomatic, economic, military, law enforcement, and other tools to interdict shipments of WMD-related items of proliferation concern.

The PSI participating states met in Washington, DC, on May 28, 2008 to mark the fifth anniversary of the Initiative, announced on May 31, 2003, in Krakow, Poland. They gathered to assess the PSI and discuss new ideas for strengthening international cooperation to stop WMD proliferation-related trafficking. They also took note of the previous senior-level meetings in 2004 and 2006 that helped in building support for PSI objectives.

The 91 PSI participating states have endorsed the September 4, 2003 PSI Statement of Interdiction Principles, also known as the "Paris Principles". Today, the PSI participating states recommit to and reaffirm the value of implementing those Principles.

The PSI participating states recognize the challenges posed by proliferators seeking to develop WMD and their means of delivery in violation of international regimes and national and international law, as well as by those who facilitate WMD proliferation. The PSI participating states are determined to identify and disrupt proliferation networks that circumvent export controls and regulatory systems, and take advantage of the conveniences of the global trading system to engage in proliferation-related activities. The PSI participating states reaffirm that their actions to stop the trafficking of WMD, their means of delivery, and related materials shall be consistent with national legal authorities and relevant international laws and frameworks.

The PSI participating states will continue to focus their efforts on preventing the movement of cargoes of WMD proliferation concern, including through cooperation with industry, and ultimately to seize such cargoes and dispose of

them in a secure manner. They are committed to the timely and accurate exchange of information between relevant PSI partners concerning suspected proliferation activity.

To achieve the above objectives, the PSI participating states will dedicate appropriate efforts to strengthen their own national capabilities to conduct interdictions and their interagency coordination mechanisms to support interdiction-related decision-making. They recommit to engage in practical cooperation on interdiction, based on sovereign decisions. They will work together to seek solutions to outstanding legal questions, such as the disposition of detained cargo, that may result from interdiction actions.

The PSI participating states will continue their efforts to strengthen interdiction capabilities needed to prevent and stop WMD proliferation effectively, including through participation in PSI-related exercises and other activities, through strengthening export controls in states of origin, and through strengthening transshipment controls. They will also strengthen their operational cooperation, with special emphasis on the regional dimension, to identify and address region-specific proliferation challenges. They will work together to distribute general information on PSI and capacity-building knowledge in the counter proliferation area as widely as possible among all PSI participating states.

The PSI participating states are committed to the full implementation of UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540 and note that participation in the PSI is one effective way to fulfill operational paragraph 10 of UNSCR 1540. They are ready to assist in implementing this resolution's requirements, including its requirement to take and enforce effective measures to prevent the proliferation of nuclear, chemical, or biological weapons and their means of delivery, and in continuing to assist in building national capacity.

The PSI participating states recognize their responsibility, as states actively committed to the fight against WMD proliferation, to implement fully and effectively the relevant UN Security Council resolutions intended to stop WMD proliferation. The PSI participating states appreciate these resolutions' role in strengthening the international legal framework against WMD proliferation.

Recalling their commitment made in the PSI Statement of Interdiction Principles to work to strengthen when necessary relevant international law and frameworks in appropriate ways, the PSI participating states note additional results achieved:

- The provisions on preventing and stopping WMD-related proliferation contained in the Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA). States that have signed the 2005 SUA Protocol are encouraged to work toward ratifying it.
- The efforts of the International Civil Aviation Organization to consider criminalizing the illicit international transport by air of WMD, their means of delivery, and related materials, so as to prevent and impede WMD proliferation-related trafficking by air.
- The work being done by the Financial Action Task Force (FATF) to develop ways to prevent the financing of proliferation activities. The PSI participating states will take into consideration guidance issued by the FATF relevant to the PSI.

The PSI participating states encourage endorsement of the Statement of Interdiction Principles and participation in the PSI by all states that are committed to preventing the proliferation of WMD, their means of delivery, and related materials.

ANEXO II
Perfil dos países fundadores e dos países alvos da PSI

I – Perfil dos Membros Fundadores.

	NATO	NSG	ZC	MTCR	WA	Notes
Australia	No	Yes	Yes	Yes	Yes	1
France	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Germany	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Italy	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Japan	No	Yes	Yes	Yes	Yes	2
Netherlands	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Poland	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Portugal	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
Spain	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
United Kingdom	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
United States	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	

NPT = Nuclear Non-Proliferation Treaty
NSG = Nuclear Suppliers Group
MTCR = Missile Technology Control Regime
WA = Wassenaar Arrangement
BWC = Biological Weapons Convention
ZC = Zangger Committee
CWC = Chemical Weapons Convention

Remarks.
1. Australia and the United States have a bilateral security treaty.
2. Japan and the United States have a bilateral security treaty.

II – Países-alvos

WMD THREAT MATRIX

Country (a)	Nuclear	Bin	CW	Missiles	Terror (b)
North Korea	Y	Y	Y	Y	*
Iran	Y	Y	Y	Y	1 *
China	Y	Y	Y	Y	
Russia	Y	Y	Y	Y	
Syria	Y	Y	Y		*
Libya	Y	Y	Y		*
Pakistan	Y	Y	Y		5
India	Y	Y	Y		
Israel	Y	Y			8
Vietnam	Y	Y			
Sudan			Y		*
Egypt			Y		2
Yemen			Y		1
Cuba			Y		*

ANEXO III - Repartição de responsabilidades na interdição marítima da PSI

PSI MARITIME INTERDICTION

US Commander	PSI Nations	Threat Nations	Ratio (a)
CentCom	0	Egypt * Iran * Pakistan (d) Sudan Yemen	0:5
EuCom	Denmark, Neth., Spain, France, Norway, (Cyprus), (f) Turkey, Germany, Poland, U.K., Italy, Portugal, (Liberia) (f)	* Israel * Libya (e) * Syria * Russia	11:4
NorthCom	U.S., Canada	Cuba	2:1
PaCom	Australia, (Marshall Is.), (f) Japan, Sing.	* China * India * N. Kor.	3:4
SouthCom	(Panama) (f)	* Vietnam None Super	0:0 Ship
US Commander	**Choke Points**	**Ports (b)**	**Ratio (c)**
CentCom	Strait of Hormuz Suez Canal	0 of 1	0:0

US Commander	PSI Nations	Threat Nations	Ratio (a)
EuCom	Dardanelles English Channel Strait of Gibraltar	3 of 3	5:7
NorthCom	None	5 of 5	1:2
PaCom	Straits of Malacca Taiwan Strait Tsushima Strait	2 of 7 (g)	2:4
SouthCom	Panama Canal	1 of 1	1:1

Notes.

* Threat nations, major WMD sources.

(a.) Compares PSI and threat nations (as given in left columns).

(b.) Number of "super ports" in PSI nations versus the total number in the commander's area of responsibility.

(c.) Number of largest merchant fleets under PSI flags versus the total number in the commander's area of responsibility. Those PSI countries are: Singapore, Norway, U.S., Japan, Italy, and Germany. Nations with the largest vessel registries are also grouped by AOR: EuCom-Greece, Malta, Cyprus; NorthCom-Bahamas; PaCom-China, Marshall Islands; SouthCom-Panama.

(d.) Pakistan is investigating and has denounced alleged transfers of atomic program information to Iran.

(e.) Libya has recently renounced its WMD programs, making the ratio even more favorable in EuCom.

(f.) Bilateral agreement with the United States.

(g) Taiwanese cooperation in detaining in Kaohsiung Harbor the North Korean vessel Be Gaehung, which was carrying chemical precursors.

Bibliografia

ART, Robert J., e Cronin, Patrick M. (ed). *The United States and Coercive Diplomacy*. Washington: US Institute of Peace Press, 2003.

ALBRIGHT, D. e HIBBS, M. *Iraq's Quest for the Nuclear Grail: What Can We Learn?* In *Arms Control Today*, julho e agosto de 1992.

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

AMORIM, Celso. *Multilateralismo acessório*. In *Política Externa*, São Paulo, vol. 11, n. 3, 2002/2003.

A Diplomacia Multilateral do Brasil: Um Tributo a Rui Barbosa. Palestra proferida na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 5 de novembro de 2007.

ANGELL, Norman. *The Great Illusion. A Study of Relations of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage*. Londres: William Heinemann, 1912.

ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia Independente, um legado de Afonso Arinos.* São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ARON, Raymond. *Guerra e Paz entre as Nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BARLETTA, Michael. *Chemical Weapons in the Sudan: Allegations and Evidence*. in *The Nonproliferation Review*, outubro de 1998.

BAYLIS, John e RENGGER, N.J. (org.), *Dilemmas of World Politics*. Oxford: Clarendon, 1992.

BLIX, Hans. *Disarming Iraq. The Search for Weapons of Mass Destruction.* New York: Pantheon, 2004.

BOESE, Wade. *Interdiction Initiative Successes Assessed*. in *Arms Control Today*, julho e agosto de 2008.

BOHLEN, Avis. *The rise and fall of Arms Control*. in *Survival,* vol. 45 nº 3. Londres: 2003.

BOLTON, John R. *Surrender is Not an Option*. New York: Threshold Editions, 2007.

BOSCH, Olivia e van HAM, Peter (org.). *Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism – The Impact of UNSCR 1540*. London: Chatham House, 2007.

BROWN, Davis. *Enforcing Arms Control Agreements by Military Force: Iraq and the 800-Pound Gorilla.* in *Hastings International and Comparative Law Review*, nº 26, 2003.

BUENO DE MESQUITA, Bruce e RIKER, William. *An assessment of the merits of selective nuclear proliferation*. in *Journal of Conflict Resolution*, 26, nº 2, junho de 1982.

BULL, Hedley. *The Control of the Arms Race – Disarmament and Arms Control in the Missile Age*. New York: Frederik Praeger Publishers, 1966.

BURR, W. e RICHELSON, J. *Whether to Strangle the Baby in the Cradle: The United States and the Chinese Nuclear Program – 1960/1964*. In *International Security*, nº 25, nº 3, inverno de 2000/2001.

BUSTANI, José Mauricio. O Brasil e a OPAQ: diplomacia e defesa do sistema multilateral sob ataque. In *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, vol. 16, São Paulo: 2002.

_____. *Uma conquista que passou despercebida*. In *Jornal do Brasil*, 26/6/2006.

_____. *Em defesa do programa nuclear brasileiro*. In *Folha de S. Paulo*, 10/10/2004.

BUTTERFIELD, H. *History and Human Relations*. London: Collins, 1951.

BUZAN, Barry. *Peoples, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1983.

_____. *An Introduction to Strategic Studies – Military Technology and International Relations*. London: International Institute of Strategic Studies, 1987.

BYERS, Michael. *Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative*. in *British American Security Information Council*, Relatório de Pesquisa, 2004.

CAPORASO, James A. *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*. In *International Organization* 46, verão de 1992.

CARTER, Ashton B. *How Washington Learned to Stop Worrying and Love India's Bomb*. In *Foreign Affairs*, janeiro de 2007.

CLARK, I. *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

CLARY, Christopher. *The A.Q. Khan Network: Causes and Implications*. Tese de Mestrado apresentada na Naval Postgraduate School, Monterrey, 2005.

CLAUSEWITZ, Karl. Von Kriege. *Berlim, 1832*. Disponível em http://www.clausewitz.com/CWZHOME/VomKriege/VKTOC2.htm

COLLINS J., e DAVID, Z, e BROWMAN, S. *Nuclear, Biological and Chemical Weapon Proliferation: Potencial Military Countermeasures. A Report to Congress*. In *Congressional Research Service Compendium*, 28 de junho de 1994.

COMISSÃO SOBRE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA. *Weapons of Terror – Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*. Estocolmo, 2006.

CORDESMAN, Anthony H. *Iran and Iraq: The Threat From The Northern Gulf*. Boulder: Westview Press, 1994.

DAHAN, Paul. *L'Iniciative de Sécurité contre la Prolifération.* Disponível em http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/afri2005_dahan.pdf

DOOLIN, Joel A. *The proliferation security initiative: cornerstone of a new international norm*. In *Naval War College Review*, primavera de 2006.

DUARTE, Carlos Sérgio S. *O Brasil Estado-parte no Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP): implicações para a ação diplomática brasileira nos campos do desarmamento e da não-proliferação nucleares.* Tese apresentada no XLIV CAE, Instituto Rio Branco, Brasília, 2002.

DUARTE, Sergio Queiroz. *A sétima conferência de exame do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – uma avaliação*. In *Política Externa*, São Paulo, vol. 15, nº 1, junho, julho e agosto de 2006.

DUPAS, Gilberto. Fundamentos, contradições e consequências hegemônicas. In *Política Externa*, vol. 11, nº 3, São Paulo, 2002/2003.

EARLY, Brian e HORNE, Cale. *Explaining Participation in the Proliferation Security Initiative.* Estudo apresentado ao Center for International Trade and Security, da Universidade da Geórgia, março de 2007.

EVANS, Graham e NEWHAM, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.

FLORES, Mario Cesar. *Panorama da (in)segurança internacional*. In *Política Externa*, vol. 13, nº 3, São Paulo, dezembro de 2004/janeiro e fevereiro de 2005.

FONSECA JR., Gelson. *O Interesse e a Regra: Ensaios sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GAHLAUT, Seema. *The PSI Will paralell the multilateral export control regimes*. In *The Monitor*, 10, 2004.

GARDNER, Phillip e WALLER, F. *1943 and 1991: U.S. Wartime Experience in Counerproliferation-Counterforce Operations*. Relatório preparado para a Divisão de Negociações sobre Segurança Nacional, Força Aérea dos EUA, Ministério da Defesa, 1994.

GELB, Leslie. *Power Rules: how Common Sense Can Rescue American Foreign Policy.* New York: Harper. 2009.

GERE, François. *La contre-prolifération: un grand problème stratégique mal posé*. in *Relations Internationales et Stratégiques*, nº 17, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 1995.

GIBSON GOLDMAN, Frank. *The International Legal Ramifications of United States Counter-Proliferation Strategy.* In *Naval War College Review*, Newport: 1997.

GLASER, C. *Realists as optimists: Cooperation as Self-Help*. In *International Security*, 19 (3), 1994/95.

GOLDBLAT, Jozef. *Arms control - a guide to negotiations and agreements.* Oslo: International Peace Research Institute, 1994.

GOVERNO DOS EUA. *National Security Strategy*. Washington, 1991.

_____. *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Washington, 2002.

_____. *Weapons of Mass Destruction Counter proliferation: Legal Issues for Ships and Aircraft.* In *Reports for Congress,* Washington, 2003.

_____. Department of the Army, Department of the Navy, Department of the Air Force, United States Coast Guard. *Joint Interdiction*. In *Joint Publication* , 3-03. Washington, 2007.

GRAY, Colin. *The Arms Race Phenomenon*. In *World Politics* 24, nº 1, pp. 43-44.

GRIECO, Joseph. *Realist theory and the problem of International Cooperation*. In *Journal of Politics*, 50 (verão), Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

GUALTIERI, David. *The System of Non-proliferation Export Controls*. In Dinah Shelton (ed.). *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* (2000)

GUILFOYLE, Douglas. *Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction.* In *Journal of Conflict and Security Law*. Vol. 12 nº 1, Oxford, 2007.

GUIMARÃES FILHO, Samuel Pinheiro. *Os EUA vs. Bustani*. In *Folha de S. Paulo*, 18/4/2002.

_____. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUOGUANG WU, Helen Lansdowne. *China turns to multilateralism: foreign policy and regional security.* London: Routeledge, 2008.

HELD, David et alli. *Global Transformations*: *Politics, Economics and Culture*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

HEUPEL, Monika. *L'Initiative de sécurité contre la prolifération: renforcer la mobilisation et les capacités en faveur de l'interception de cargaisons liées aux armes de destruction massive*. Disponível em http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2696.pdf.

HOLMES, J. *Sea Power with Asian Characteristics.* In *Southeast Review of Asian Studies*, Vol. 29 (2007), 2007.

HUNTINGTON, Samuel. *Arms Races – Prerequisites and Results*. In *Public Policy,* Vol. 2, Cambridge, 1958.

INDIAN MINISTRY OF DEFENCE, Indian Navy. *Indian Maritime Doctrine.* 25.4.2004.

KAHLER, Miles. *Multilateralism with Small and Large Numbers*. In *International Organization,* nº 46, verão de 1992.

KALIADINE, Alexandre. *Russia and the Proliferation Security Initiative: The Modalities of Russian Participation.* In *Weapons of Mass Destruction Commission Studies*, nº 29 (disponivel em www.wmdcommission.org).

KANT, I. *A Paz Perpétua*, Lisboa: 1995.

KEANEY, Thomas e COHEN, Eliot A. (ed.), *Gulf War Air Power Survey: Summary Report*, Washington: USGPO, 1993.

KENNEDY, Harold. In *National Defense* 88, nº 602, janeiro de *U.S. - Led Coalition Seeks to Block Weapons Shipments* 2004.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man – The United Nations and the Quest for World Government.* London: Penguin Books, 2006.

KEOHANE, R. e NYE, J. (ed.). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

KEOHANE, R. e NYE, J. *International Liberalism Reconsidered.* In Dunn, J. (ed). *The Economic Limits of Modern Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Power and Interdependence*, New York: HarperCollins, 1989.

KISSINGER, Henry. *Does America need a Foreign Policy?.* London: Simon & Schuster, 2001.

KORTUNOV, Sergei. *Non Proliferation and Counterproliferation: A Russian Perspective.* In Johnson, St. and Lewis, W. (ed). *Weapons of Mass Destruction: New Perspectives on Counterproliferation.* Washington: National Defense University Press, 1995.

KOSTER, Karol. *NATO nuclear doctrine and the NPT*. In *BASIC Briefings*, British-American Security Information Council, 2004.

KRASNER, Stephen. *International Regimes.* New York: Cornell University Press 1983.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.* São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão – a resolução 687 (1991) do CSNU, a UNSCOM e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Tese apresentada ao XXXI CAE (1995), Instituto Rio Branco – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão,1998.

LARSEN, J. *NATO Counterproliferation Policy: A Case Study in Alliance Politics*. In *INSS Occasional Paper* 17, Proliferation Series, London,1997.

LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LIEBER, Keir e PRESS, Daryl. *A ascensão da supremacia nuclear dos Estados Unidos.* In *Política Externa*, Vol. 15, nº 1, São Paulo, junho, julho e agosto de 2006.

MACMILLAN, Margaret. *Peacemakers – Six months that changed the world.* London: John Murray Publishers, 2001.

MARTIN, Lisa e SIMMONS, Beth (org.), *International Institutions – An International Organization Reader.* Cambridge: MIT Press, 2001.

MARTIN, Lisa. *Interests, Power and Multilateralism*. in Martin L. e Simmons, B., (ed.) *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge: The MIT Press, 2001.

MCCOLL, Angus. *Rethinking the Defense Counterproliferation Initiative*. in *AirPower Journal*, Verão de 1997.

MEARSHEIMER, J. *The False Promise of International Institutions*. In *International Security* nº 19, 1994.

MITRANY, David. *A Working Peace System*. London: Chatham House, 1943.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. New York: Mc-Graw-Hill,1985.

MOURÃO, Santiago. *A PSI*. Texto de informação, não publicado. Maio de 2004.

_____. *A proliferação de mísseis e seu impacto no quadro estratégico global. Os esforços da comunidade internacional para disciplinar a questão. Implicações e desafios para a política externa brasileira*. Tese apresentada ao 45º Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Brasília, 2003.

NAKDIMON, Shlomo. *First Strike: The Exclusive Story of How Israel Foiled Iraq's Attempt to Get the Bomb.* Tel Aviv: Edanim Publishers, 1993.

NYE, Joseph S. *Soft Power – The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs, 2004.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Tese Apresentada no XXXIII CAE, Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PAUL, T. V. e RIPSMAN, Norrin. *Under Pressure? Globalisation and the National Security State*. in *Journal of International Studies* 33, nº 2, 2004.

PERKOVICH, George. *India´s Nuclear Bomb*. Berkeley: University of California Press, 1999.

PERMAL, Sumathy. *Indonesia and the Security in the Straits of Malacca*. Centre for Maritime Security & Diplomacy, Maritime Institute of Malaysia, Kuala Lumpur, 2004.

PINHEIRO DA SILVA, Othon e MARQUES, André Luis Ferreira. *Enriquecimento de urânio no Brasil: Desenvolvimento de tecnologia por ultra centrifugação*. In *Economia e Energia*, nº 54, fevereiro e março de 2006.

POMPEU DE TOLEDO, Roberto. *O Presidente segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

POTHIER, Fabrice. *The Proliferation Security Initiative:Towards a New Anti-Proliferation Consensus?*. In *British American Security Information Council's Notes*, Washington, 18 de novembro de 2004.

PRICE, Richard e ZACHER, Mark (org.). *The United Nations and Global Security.* New York: Palgrave MacMillan, 2004.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público – Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2007.

RHODES, Richard. *The Making of the Atomic Bomb*. New York: Simon and Schuster, 1986.

RITTER, Scott. *Iraq Confidential – The Untold Story of America's Intelligence Conspiracy*. New York: I. B. Tauris, 2005.

ROACH, Ashley J. *Initiatives to Enhance Maritime Security at Sea*. In *Marine Policy*, Edição Especial, Vol. 28, nº 1, janeiro de 2004.

ROZOFF, Richard. *Proliferation Security Initiative and the US 1000-ship Navy: Control of the World's Ocean, Prelude to War*. In Global Research, janeiro de 2009.

RUGGIE, John G. (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Institution.* New York: Columbia University Press, 1993.

RUGGIE, John G. *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. In *International Organization* 46, verão de 1992.

_____. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form.* New York: Columbia University Press, 1993.

RUSSELL, James. *Non-State Actors and the 2016 Proliferation Environment.* In *Nonproliferation Review*, Vol. 13, nº 3, November 2006.

SAGAN, Scott D. e WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons – a debate renewed (with new sections on India and Pakistan, terrorism, and missile defense*). New York: W. W. Norton & Company, 2003.

SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict.* Cambridge: Harvard University Press, 1960

SCHNEIDER, Barry. *Radical Responses to Radical Regimes: Evaluating Preemptive Counterproliferation*. Washington: National Defense University, 1995.

SHEEN, Seongho. *Preempting Proliferation of WMD: Proliferation Security Initiative and its Challenges*. In *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XVI, nº 2, Outono de 2004.

SHULMAN, Mark. *The Proliferation Security Initiative as a New Paradigm for Peace and Security*. Tese apresentada no Instituto de Estudos Estratégicos do Exército dos EUA, abril de 2006 (não publicado).

SILVA, Fernando Apparicio. *O Brasil e o TNP. Uma apreciação crítica da implementação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares após 2000. Velhos e novos desafios para as posições, interesses e atuação diplomática do Brasil.* Tese apresentada no XLVIII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2005.

SILVERSTONE, Scott. *The Preventive War Taboo vs the Anti-Proliferation Imperative.* Exposição na Conferência Anual da Associação de Estudos Internacionais, San Diego, 22 de março de 2006.

SMITH, James. *A Tale of Two Countries: Rússia, North Korea, and the Present and Future of Arms Control, Non Proliferation and Counterproliferation in United States Policy*. Palestra na 45ª. Convenção da Associação de Estudos Internacionais, Montreal, Canadá, 16 a 21 de março de 2004.

TALBOTT, Strobe. *Engaging India – Diplomacy, Democracy and the Bomb*. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

TRACHTENBERG, Marc. *A Wasting Asset: American Strategy and the Shifting Nuclear Balance, 1949-1954*. In *International Security* 13, nº 3, inverno 1988/89.

VALENCIA, Mark. *Is the PSI really the Cornerstone of a New International Norm?.* In *Naval War College Review*, Washington: 2006.

_____. *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*. London: International Institute for Strategic Studies, 2005.

VERDIER, Daniel. *Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in the Nuclear Nonproliferation Regime*. Palestra apresentada na Reunião Anual da Associação de Ciência Política dos EUA, em setembro de 2005.

WALTZ, K. *Theory of International Politics.* New York: McGraw-Hill, 1979.

WEBER, Steve. *Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO*, in Weissman F. e Krosney, H. *The Islamic Bomb: The Nuclear Threat to Israel and the Middle East.* New York: Times Books, 1981.

WEITZ, Richard. *Reinvigorating Counter-Proliferation*. In *In the National Interest,* Vol. 2, nº 33, 2003.

WHEELER, Michael, Smith, James e Segell, Glen. *Perspectives on Arms Control*. Institute for National Security Studies, U.S. Air Force Academy, 2004.

WHEELER, Nicholas e Booth, Ken. *The Security Dilemma*. In *Dilemmas of World Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

WINNER, Andrew. *The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction*. in *The Washington Quarterly*, vol. 28 (2), 2005.

WOLF JR., Charles, Chow, Brian G., Jones, Gregory S. *Enhancement by Enlargement: The Proliferation Security Initiative*. Washington: National Defense Research Institute – RAND Corporation, 2008.

WULF, Herbert. *Have the European Union and Its Member States Put Arms Control on the Back Burner?*. In *European Security*, nº 12, 2004.

YASINE, Amina. *Nuclear Non-Proliferation in the 21st century: from a bona fide international regime to a Dostoevskyan resolution.* Estudo apresentado no contexto de Curso de Mestrado, London School of Economics and Political Science. Londres, 2006 (não publicado).

YOST, David. *The US Nuclear Posture Review and the NATO allies*. London: Chatham House, 2005.

_____. *New Approaches to deterrence in Britain, France and the United States*. in *International Affairs*, Chatham House, Vol. 81, nº 1, Londres, Janeiro de 2005.

YUMIN, Hu. *US Government's Counterproliferation Strategy*. Palestra na Conferência da International School on Disarmament and Research on Conflicts, Chengdu, novembro de 1996.

ZIMMERN, Alfred. *The League of Nations and the Rule of Law*. London: Macmillan, 1936.

TEXTOS OFICIAIS

Carta das Nações Unidas
Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)
Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ)
Tratado de Não Proliferação de Armas Biológicas (CPAB)
Tratado sobre a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT)
Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2004)
Resolução 1887 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2009)
Declaração Presidencial do Conselho de Segurança (1992)
Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago)
Convenção sobre o Alto-Mar

ANEXOS

I – Documentos oficiais da PSI

II – Perfis dos países fundadores e dos países-alvos da PSI

III – Repartição de responsabilidades na interdição marítima da PSI

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)