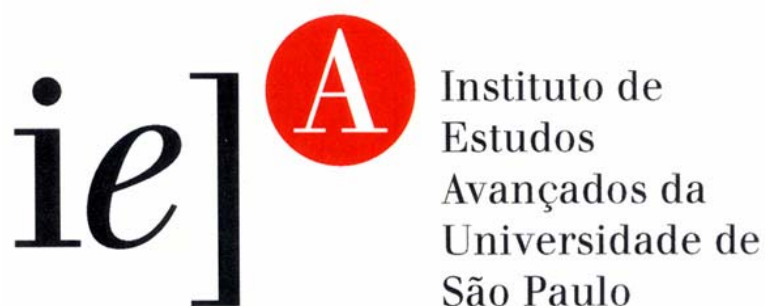


# As Novas Dimensões do Desarmamento: os Regimes de Controle das Armas de Destruição em Massa e as Perspectivas para a Eliminação das Armas Nucleares

*Celso Lafer*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# **As Novas Dimensões do Desarmamento: os Regimes de Controle das Armas de Destruição em Massa e as Perspectivas para a Eliminação das Armas Nucleares<sup>\*</sup>**

**Celso Lafer<sup>\*\*</sup>**

Em 13 de julho de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou os instrumentos de adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e de ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT). Ainda que esses instrumentos apenas consolidem e formalizem compromissos que na verdade já haviam sido assumidos pelo Brasil no que tange à não-proliferação nuclear, o ato não deixa de ter importância política, tanto por representar o enquadramento definitivo do Brasil no regime internacional de não-proliferação, como por ocorrer num momento em que os testes nucleares realizados pela Índia e pelo Paquistão introduzem elemento novo no panorama político-estratégico global.

A adesão brasileira ao TNP encerra um ciclo, iniciado na segunda metade dos anos 80, caracterizado pela progressiva associação ao tratado de Estados que haviam até então preferido dele manter-se à margem. Nesse grupo incluíam-se duas potências nucleares conforme definidas no TNP (China e França), bem como países cujo nível de tecnologia nuclear não sujeita às salvaguardas do regime do TNP lhes permitira manter aberta a opção nuclear militar durante os cerca de vinte anos em que a vigência do tratado coincidiu com o período da Guerra Fria. Entre eles era possível discernir países que apenas resguardavam essa opção (Brasil, Argentina, Argélia, Chile, entre outros), e países onde situações regionais particularmente tensas ou conflituosas (Índia, Paquistão, Israel, África do Sul) os levariam de fato a desenvolver ou obter capacidade nuclear para fins explosivos.

A partir de meados da década de 80, vários acontecimentos, tanto de ordem regional ou interna - como a redemocratização da América Latina e o fim do regime de *apartheid* na África do Sul -, quanto em nível internacional - como o fim da Guerra Fria -, concorreram para encorajar a grande maioria dos países até então à margem do TNP a ele aderirem. E esse o ciclo que a adesão brasileira encerra, permanecendo hoje fora do TNP

---

<sup>\*</sup> Texto do evento “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no IEA no dia 11 de setembro de 1998.

<sup>\*\*</sup> Representante da Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Genebra.

apenas três países detentores de capacidade nuclear que pode ser utilizada para fins militares, quer explicitamente admitida (Índia e Paquistão), quer deliberadamente omitida (Israel). O ano de 1998 constitui, assim, ponto de inflexão que marca não apenas o encerramento do ciclo de adesões, mas também o início de uma nova fase, esta inaugurada com os recentes testes nucleares empreendidos pela Índia e com a resposta paquistanesa em termos equivalentes. O mundo permanece dividido entre os *nuclear haves* e *have nots*, passando no entanto a existir uma sub-categoria de *haves* não-membros do TNP.

Por suas implicações para o quadro estratégico mundial e para a ordem jurídica pretendida pelo TNP, os testes indianos e paquistaneses podem ser considerados a segunda crise de conseqüências políticas globais desde o fim da Guerra Fria. Diferentemente do acontecimento determinante da Guerra do Golfo – a invasão do Kuwait pelo Iraque – a afirmação nuclear de Índia e Paquistão não visa à conquista territorial imediata e tampouco tem o desígnio de estabelecer controle sobre recursos naturais específicos. Seu impacto pode, no entanto, ser mais profundo e mais incerto. Como avaliar suas implicações para a atual ordem internacional e quais suas conseqüências para os países que, como o Brasil, ingressaram definitivamente no regime internacional de não-proliferação como Estado não-nuclear? Estaríamos mais ou menos seguros neste novo ambiente?

Se é verdade que o fim do conflito Leste-Oeste afastou o risco de uma guerra nuclear total e apocalíptica entre os dois rivais globais, cabe lembrar, como aponta Raymond Aron, que a guerra é um camaleão. Pode assumir novas formas de acordo com os objetivos e meios tecnológicos de que se dispõe, sobretudo num mundo em que se destaca a pluralidade das armas. Neste sentido, importa sublinhar que a tecnologia contemporânea diluiu as fronteiras entre conflitos maiores e menores; tornou ainda mais clara a quimera da "arma absoluta" que asseguraria a invulnerabilidade de qualquer Estado e sociedade; e ao associar a revolução da informação à irrupção da violência - que, por definição, é sempre desmedida e desproporcional para gerar a ubiqüidade do medo - coloca na agenda contemporânea sempre novos problemas de segurança.

Nesta linha de raciocínio, um dado importante da arte da guerra, hoje, é a dependência na rapidez e na aplicação intensiva das tecnologias da informação – que passam pela utilização do espaço exterior. Daí novas necessidades e vulnerabilidades. Com efeito, se por um lado Os sistemas de armas baseados nessas tecnologias, que incluem o monitoramento por satélites, demonstraram grande precisão e eficácia em ocasiões como a Guerra do Golfo, onde bombardeios de precisão e interferências eletrônicas efetivamente destruíram as defesas e "cegaram" os radares iraquianos, por outro esse próprio sucesso

tem gerado a preocupação quanto à vulnerabilidade, por exemplo, dos EUA a um Pearl Harbor eletrônico. Paradoxalmente, em função de uma astúcia positiva da razão, a revolução da tecnologia da informação associada ao uso do espaço cria novas formas -não intrusivas porém eficientes – de controle de compromissos assumidos em tratados de desarmamento. Ainda que estas novas formas envolvam custos muito expressivos – e este foi um dos aspectos da negociação do CTBT – representam elas novas possibilidades de conferir efetividade a negociações de desarmamento. Diria, assim, numa perspectiva brasileira, que tais inovações tecnológicas no campo eletrônico que são acompanhadas pela maior utilização de satélites para fins de reconhecimento e monitoramento – e que têm ampla utilização para fins pacíficos – justificariam uma ênfase especial na capacitação nessas áreas, inclusive para reforçar o *locas standi* do nosso país em negociações de desarmamento.

As máquinas e a técnica, para continuar com Raymond Aron, não fazem a História, mas sem dúvida modificam as condições a partir das quais os homens a fazem. Neste fazer, em matéria da dicotomia paz/guerra, sem desconsiderar o dado tecnológico, é preciso conferir a devida preeminência à interação entre vontades contrapostas. Esta interação, como adverte Thérèse Delpech, obedece a lógicas mais complexas que a lógica binária dos computadores. Assim, é preciso também ter presente, em matéria de segurança, que a natureza e as características da guerra nos últimos anos vêm assumindo contornos às vezes muito distintos. A Guerra das Malvinas, o conflito Irã-Iraque e a Guerra do Golfo têm em comum a clássica oposição entre Estados nacionais agindo por intermédio de suas forças armadas. O mesmo pode-se dizer da situação na península coreana, ainda que o impasse herdado da Guerra Fria permaneça até hoje. Mas como classificar conflitos como aqueles que ocorrem nos países da ex-Iugoslávia e na região dos grandes lagos africanos, para não mencionar os movimentos de secessão na Rússia e em outras repúblicas da ex-URSS, como a Guerra da Chechênia? Se o papel de atores não-estatais nos conflitos contemporâneos já se fazia visível no mundo das polaridades definidas Leste-Oeste, que ensejou o espaço político para a polaridade Norte-Sul e, por via de consequência, para as guerras dos movimentos de liberação nacional que se travaram no bojo do processo de descolonização, este papel passa hoje a constituir motivo ainda maior de preocupação. Com efeito, o sistema internacional pós-Guerra Fria é um sistema de polaridades indefinidas que vem sendo modelado pelas "forças profundas" e contraditórias da lógica da globalização, de tendência centrípeta, e da lógica da fragmentação, de tendência centrífuga. A lógica da fragmentação instiga a sublevação dos particularismos dos Estados e de atores

transnacionais. Este potencial de sublevação, no plano da segurança, inspira novos cuidados num contexto de risco de proliferação de armas de destruição em massa, como as químicas e biológicas, cuja obtenção clandestina é mais fácil do que as nucleares.

As armas químicas e biológicas têm antecedentes na arte da guerra e foram empregadas neste século. A elas o desenvolvimento tecnológico contemporâneo conferiu temível atualidade. Daí o esforço no seu controle, de que são exemplos recentes a Convenção de proibição de armas biológicas, de 1972, a qual poderá no futuro próximo ser fortalecida por protocolo de verificação, atualmente em negociação, e a Convenção de proibição de armas químicas, assinada em 1993 e em vigor desde abril do ano passado. Entretanto, a verdadeira revolução na arte da guerra, neste século, são as armas nucleares cujo emprego, no limite, coloca em risco a própria sobrevivência da humanidade. Esta situação-limite do excesso de poder configurada pela posse de armas nucleares é representativa da desproporção entre a veloz ampliação do conhecimento técnico-científico e a muito mais lenta capacidade de traduzir este conhecimento em progresso humano. Por este motivo – que é um desafio à razão – constituirão o foco central desta exposição. Esta almeja explorar a plausibilidade conjectural, no campo nuclear, de uma vertente do que Bobbio classifica como pacifismo instrumental, que busca reduzir os riscos de guerra eliminando ou controlando os seus meios, que são os armamentos. Trata-se, assim, também, de uma análise inspirada pelo art. 4 - VÍ da Constituição de 1988 que estabelece a defesa da paz como um dos princípios que deve reger as relações internacionais do Brasil. As armas nucleares contêm no seu bojo o paradoxo de que as guerras nucleares não podendo ser ganhas, devem ser evitadas. Este paradoxo se traduziu na conhecida fórmula *Paix impossible – guerre improbable* com a qual Aron descreveu o impasse político-estratégico da Guerra Fria, que associava à confrontação ideológica entre blocos a perversa lógica da escalada armamentista e da dissuasão nuclear. Ao verem esvaír-se seu monopólio das armas nucleares ao longo das primeiras duas décadas do pós-guerra, e depois da situação-limite configurada nos riscos da crise dos mísseis em Cuba, os dois grandes antagonistas encontraram um espaço de cooperação e interesse comum na gestão oligárquica das questões a elas ligadas. Tal visão consubstanciou-se justamente no TNP, assinado em 1968, cujas disposições admitiam apenas EUA, URSS, Reino Unido, França e China como detentores de armas nucleares, sendo que, como já apontado, Os dois últimos inicialmente não aderiram ao regime do tratado, preservando por vários anos sua margem de manobra quanto à cooperação nuclear com terceiros Estados.

Os Estados não-nucleares que se mantinham fora do tratado resguardavam assim a opção de desenvolver todos os usos, inclusive explosivos, da tecnologia nuclear. Sublinhavam, de um lado, o caráter discriminatório do TNP que atribuía *status* nuclear apenas a cinco países nuclearmente armados. Realçavam, de outro, que a gestão da ordem nuclear apenas por cinco países – aos quais também a Carta da ONU conferia papel preeminente em matéria de guerra e paz, como membros permanentes do Conselho de Segurança –, se traduzia numa situação na qual a segurança dos poucos, baseada na dissuasão nuclear, não representava a segurança de todos. Em síntese, contestavam, no plano da legitimidade – e havia espaço político no mundo das polaridades definidas para esta contestação – que na perspectiva dos que não eram grandes potências, a ordem por elas construída era, além de precária e instável, injusta e especialmente ameaçadora para os que não estavam cobertos por um "guarda-chuva" nuclear. Apontava-se, igualmente, que as disposições do TNP relativas ao desarmamento nuclear – única forma de eventualmente eliminar efetivamente a insegurança trazida pela discriminação – muito deixavam e deixam a desejar.

Mas mesmo com a adesão apenas parcial do universo dos Estados e sob as duras críticas daqueles que questionavam sua legitimidade, por muitos anos o TNP e o regime por ele instituído não foram na prática contestados por atos que o desafiassem abertamente. Durante todo o período em que a vigência do tratado coincidiu com a Guerra Fria, nenhum país em condições de fazê-lo assumiu abertamente a condição de detentor de uma capacidade nuclear ofensiva, nem mesmo a Índia, que qualificou seu teste nuclear em 1974 de "explosão para fins pacíficos". Por seus recursos tecnológicos na área nuclear, países como Índia, Israel, Paquistão, Brasil, Argentina e África do Sul, eram informalmente designados como países no limiar, ou no umbral nuclear. Esse limite, contudo, não era oficialmente cruzado, ou seja, em seus cálculos de risco os Estados à margem do TNP exerciam auto-contenção, permitindo a manutenção de uma certa unidade no campo diplomático, cujo pressuposto era precisamente a racionalidade prudente da auto-contenção.

A partir do final da Guerra Fria, países que haviam até então mantido aberta a opção nuclear resolveram, com já vimos, encerrá-la, por meio de decisões tornadas de maneiras diversas e por motivos distintos. O Brasil e a Argentina encontraram caminho próprio de transparência e fortalecimento da confiança, que culminou na criação de mecanismo formal de inspeções mútuas, abriu às instalações nucleares de ambos à supervisão internacional e permitiu a plena vigência do Tratado de Tlatelolco, que proíbe

as armas nucleares na América Latina. Já a África do Sul, na esteira das transformações por que passou na transição para a democracia, destruiu sob supervisão bilateral e internacional seis artefatos nucleares explosivos construídos pelo regime do *apartheid*. Por fim, os países da ex-URSS que haviam "herdado" arsenais nucleares em seus territórios os desmantelaram ou os transferiram para a Rússia.

Esse processo foi de tal ordem que no início de 1998 permaneciam à margem do regime internacional de não-proliferação apenas Índia, Paquistão, Israel e Cuba, esta mais pelas peculiaridades de seu relacionamento com os EUA do que para resguardar uma opção nuclear vista como parte de sua segurança nacional. A despeito de sua desigualdade intrínseca, o TNP passara a constituir um dos tratados internacionais com maior número de Estados-membros - mais de 180. De fato, o fenômeno da progressiva absorção pelo TNP da quase totalidade dos Estados, combinado, em 1995, com a prorrogação por tempo indeterminado de sua vigência, pareciam haver transformado os preceitos do tratado e de seu regime no paradigma da não-proliferação. Essa noção se reforçava com a consolidação das zonas livres de armas nucleares, que, após a plena vigência dos tratados de Tlatelolco e Rarotonga, se estenderam a partir de 1996 ao continente africano (Tratado de Pelindaba) e ao Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok). Esse processo aumentou a área de aplicação das garantias negativas de segurança objeto dos protocolos a esses tratados e firmados pelas cinco potências nucleares. Cabe, observar que o fim das campanhas de explosivos em 1996, ano da conclusão do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) permitiu a assinatura de protocolos (como o de Rarotonga) por países até então deles ausentes, como a França.

O CTBT, que estabelece a rejeição aos testes nucleares como uma nova norma de comportamento internacional, constitui outro desenvolvimento importante do período pós-Guerra Fria. Dos três países do "limiar" remanescentes, entretanto, apenas Israel assinou o CTBT, no que pode ser visto como uma medida de fortalecimento da confiança de sua parte de que ao menos não estaria buscando, no futuro previsível, mover-se de sua atual posição de ambigüidade nuclear para uma de maior assertividade. Já a Índia, seguida pelo Paquistão, não aceitou ter sua capacidade de testar tolhida pelo CTBT. O CTBT obteve até agora a assinatura de 150 Estados, apesar de suas limitações e imperfeições amplamente denunciadas pela Índia, como a incapacidade de efetivamente coibir o aperfeiçoamento de arsenais, por não proibir testes "subcríticos" ou virtuais e, principalmente, por sua desvinculação de um processo de desarmamento nuclear global dentro de um prazo definido. Por trás da argumentação de que o CTBT havia-se transformado em mais um

instrumento de não-proliferação, cujo aporte para o desarmamento nuclear seria mínimo, senão nulo, a Índia deixava, contudo, transparecer inquietação com seu crescente isolamento no quadro político e jurídico internacional na área de desarmamento e não-proliferação nuclear.

O exercício explícito da opção nuclear pela Índia e em seguida pelo Paquistão, por meio de testes explosivos, pôs em questão o paradigma da não-proliferação conforme idealizado pelo TNP e impôs um limite na tendência à universalização do tratado. O que parecia ser a consolidação de uma unidade no campo diplomático foi desafiada pela exposição da limitação do alcance do regime do TNP. Na vigência desse regime, uma Índia e um Paquistão nuclearmente armados constituem anomalias, pois se não é possível do ponto de vista político – e, por conseguinte, jurídico – ao tratado absorvê-los em sua nova condição, tampouco é realista esperar que se desarmem para nele ingressarem como Estados não-nucleares. Sua incômoda existência questiona o paradigma, mas não é suficiente para subvertê-lo. Expõe também as falhas do regime instituído pelo TNP, em especial sua debilidade no controle multilateral do comportamento das potências nucleares no que tange ao desarmamento e à própria proliferação nuclear.

Apesar das obrigações constantes do Artigo VI do TNP, o caminho do desarmamento nuclear é lento e cheio de percalços, sendo notória a relutância das potências nucleares de assumirem compromisso claro e inequívoco de natureza multilateral quanto à eliminação de seus arsenais. A persistência dessa situação foi amplamente demonstrada por ocasião da Segunda reunião do Comitê Preparatório da Conferência de 2000 do TNP, realizada em Genebra em maio deste ano, que terminou em impasse no que tange a medidas de desarmamento nuclear. Ainda que, no âmbito dos acordos START, EUA e Rússia estejam de fato reduzindo o número de armas nucleares em estado operacional, tais reduções não fazem parte de um programa que inclua os demais Estados possuidores e o processo START tampouco os compromete a eliminar completamente seus arsenais. Por sua vez, a obtenção da capacidade nuclear por parte de países como Israel e Paquistão costuma ser associada ao relacionamento desses países com potências nucleares, no caso EUA e China, respectivamente. Vale observar que uma eventual assinatura do CTBT por Índia e Paquistão não alteraria, fundamentalmente, sua condição de países com capacidade de possuir armas nucleares, ainda que sinalizasse um limite em seus projetos.

Outra característica importante dos testes de Índia e Paquistão é o fato de que estes têm em parte sua origem num contexto regional de fragmentação, representado pelo conflito que opõe os dois países desde sua criação como Estados independentes. Ainda que



a Índia tenha situado sua decisão de levar adiante o programa de testes no contexto da ameaça que lhe representaria a China, não há como dissociá-la do conflito da Cachemira, sendo esse o motivo latente para o antagonismo com o Paquistão. O exercício da opção nuclear indiana e paquistanesa engendra a sublevação ao plano global desse particularismo do relacionamento entre ambos, com seus riscos e incertezas.

As questões que os testes nucleares indianos e paquistaneses trazem à tona dizem respeito a toda a comunidade internacional, que naturalmente se vê afetada pela expansão *de facto* do número de Estados possuidores de armas nucleares, e pelas implicações que desenvolvimentos como esses podem provocar para a segurança internacional. Apesar do questionamento do paradigma e das dificuldades que introduz para o regime internacional de não-proliferação, os testes poderão mesmo assim ter o efeito de chamar a atenção para os riscos de um sistema no qual o controle sobre a proliferação nuclear deve conviver com a manutenção, por tempo indeterminado, de arsenais nucleares lastreados por doutrinas de uso ou ameaça de uso que em grande parte datam da Guerra Fria. Na verdade, uma vez que a totalidade dos Estados não-nucleares faz parte do regime do TNP e os que permanecem de fora já exerceram *de facto* a opção nuclear, o foco do debate sobre como resolver o caráter discriminatório do tratado e seu regime deveria voltar-se com mais força para a questão do desarmamento nuclear - única forma de efetivamente superar o dualismo entre Estados possuidores e não possuidores de armas nucleares, independentemente desse *status* estar ou não consagrado no tratado.

Diante dessa nova situação de inserção no TNP da totalidade dos Estados não-nucleares e da eliminação da ambigüidade nuclear indo-paquistanesa, a causa do desarmamento nuclear deveria ganhar ímpeto. A evolução da questão abre novas possibilidades para o posicionamento político dos Estados não-nucleares. Estes encontram-se em condições de reivindicar medidas relacionadas ao de desarmamento nuclear não apenas por parte das cinco potências reconhecidas no TNP, mas também pelos três outros Estados com capacidade nuclear. É esse o posicionamento assumido pelo grupo de oito países de que faz parte o Brasil em declaração emitida em 9 de junho, que procura estabelecer uma nova agenda nessa área. Por estar hoje a totalidade dos Estados não-nucleares sob a égide do TNP, já não é possível aos Estados nucleares imputar-lhes - como no passado - qualquer dupla intenção em sua insistência em medidas de desarmamento nuclear.

Por outro lado, os interesses especiais dos três Estados com capacidade nuclear nos futuros esforços internacionais multilaterais na área do desarmamento e da não-

proliferação nuclear hoje transparecem de modo mais claro. Exemplo recente é dado pela evolução, desde os testes indianos, das posições desses países com respeito à negociação, pela Conferência do Desarmamento, de um tratado de proibição da produção de materiais físséis para fins explosivos – a matéria-prima das armas nucleares. As principais potências nucleares dispõem hoje de estoques excedentes desse material, e conseqüentemente pedem a proibição de sua produção futura – o que afetaria sobretudo os países com menores estoques. Até realizar seus testes nucleares, a Índia vinculava o início de tal negociação a medidas paralelas no campo do desarmamento nuclear - o que era rejeitado pelas grandes potências. No entanto, após os testes de maio, segura de sua capacidade nuclear e aparentemente já detentora de estoques suficientes de materiais físséis, a Índia passou a aceitar o início da negociação sem vinculá-la a outras medidas. O ônus de resistir recaiu sobre o Paquistão, Estado com capacidade nuclear explosiva igualmente comprovada porém supostamente possuidor de estoques de materiais físséis em níveis inferiores aos da Índia. Mesmo assim, pressionado pelos EUA, o Paquistão anunciou em agosto estar disposto a negociar, cabendo então a Israel hesitar, numa rara demonstração pública de sua condição de Estado nuclear cuja segurança poderia ser afetada por uma proibição da produção de materiais físséis para fins explosivos. É de notar que a posterior aquiescência israelense ao estabelecimento, em 11 de agosto, de comitê *ad hoc* para tais negociações não significa que aquele país de fato participará das mesmas.

Mas se uma renovada campanha em prol do desarmamento nuclear poderá ver-se politicamente favorecida por um quadro mais nítido como esse, a retenção das armas nucleares pelos Estados que as detém segue dependendo, em última instância, do papel que estes a elas conferem em seus cálculos de segurança. Em seu ensaio sobre as armas atômicas e a diplomacia planetária, Aron, mais uma vez, já destacava que a potência atômica ou termonuclear:

*n'aide guère ni a régner sur les infidèles, ni a les convertirn'aide  
guère ni a régner sur les infidèles, ni a les convertir,*

e que a sobrevivência de um império dependeria mais

*de la cohérence et de l'équité de l'élite impériale que des  
instruments de destruction, stockés dans les arsenaux.*

Mesmo assim, e a despeito do fim da rivalidade bipolar, as potências não se mostram dispostas a de fato desvalorizar o papel das armas nucleares em suas doutrinas. Ao contrário, os desenvolvimentos observados desde o fim da Guerra Fria apontam para sua reafirmação, ainda que com novos matizes. Importante manifestação nesse sentido foi dada pela Rússia em 1994, ao abandonar sua antiga doutrina de "não-primeiro uso" de armas nucleares, juntando-se assim às três potências nucleares ocidentais que já se arrogavam o direito de realizar um primeiro ataque com essas armas. Os EUA e a Aliança Atlântica passaram a justificar a retenção de arsenais nucleares também para fazer frente a "novas ameaças", que incluem a possibilidade de certos Estados ou atores não-estatais virem a obter algum tipo de arma de destruição de massa, mesmo que a eficácia de armas nucleares como fator de dissuasão contra esse tipo de ameaça seja altamente questionável. Por fim, talvez a mostra mais eloqüente de que a utilidade das armas nucleares segue sendo percebida e reconhecida no pós-Guerra Fria seja – ironicamente – a própria realização dos testes indianos, vistos por seus idealizadores como necessários ante a capacidade nuclear da China.

Não deixa de ser algo paradoxal que o fim da Guerra Fria e uma maior clareza quanto ao posicionamento dos Estados frente ao regime de não-proliferação – o que deveria facilitar o encaminhamento do desarmamento nuclear – seja acompanhada de percepções e doutrinas que na verdade ajudam a perpetuar a suposta necessidade de alguns Estados seguirem possuindo armas nucleares. O último desenvolvimento no quadro geo-estratégico global - a nuclearização da Ásia meridional – demonstra a relevância da posse de armas nucleares no cálculo de um país como a Índia, que tinha o desarmamento nuclear como um dos alicerces de seu posicionamento internacional. Além das considerações de política interna do momento, o quadro estratégico asiático em nível mais amplo terá contribuído para a decisão do primeiro-ministro Vajpayee de realizar a série de testes nucleares.

De fato, a situação na Ásia, com a China, grande beneficiária da desagregação da URSS, em franca ascensão; a península coreana ainda dividida como último resquício da Guerra Fria; e o Japão em crise, já era complexa e tensa antes dos testes indianos e paquistaneses. Estes introduzem um novo dado na equação de poder, com o perigo adicional de ambos países viverem uma situação de conflito bilateral na Cachemira. Além disso, as implicações do novo *status* indiano e paquistanês podem e já estariam extrapolando a região e influenciando em outra zona de tensão: o Oriente Médio. O recente

teste pelo Irã de míssil de longo alcance passa a ser visto nesse novo contexto, e influi também nos cálculos de risco de Israel, uma vez que sua alçada de vôo incluiria Tel-Aviv, e sem dúvida nos da Turquia, rival regional do Irã na projeção de influência no ex-império soviético da Ásia central. Ainda que não receba reverberações diretas dos desdobramentos da nova situação criada pelos testes na Ásia meridional, a Europa, por sua vez uma das grandes regiões geo-estratégicas do planeta, não deixa de se ver afetada, pois a situação na Ásia meridional pode ter conseqüências também para a Rússia, cuja crônica instabilidade segue sendo percebida como ameaçadora.

Como única potência verdadeiramente global no mundo contemporâneo, os EUA evidentemente não vêem com bons olhos os testes indianos e paquistaneses e o potencial de desestabilização que encerram. O próprio aumento no número de Estados detentores da capacidade nuclear é motivo de preocupação, não apenas pela ampliação física e *de facto* do clube nuclear, mas também pela introdução de armas nucleares em um novo contexto estratégico, sujeito a uma racionalidade que pode vir a ser distinta daquela que até hoje se aplica às hipóteses de uso dessas armas. No mundo bipolar regido pela dissuasão estratégica, ambos os lados operavam com base no mesmo cálculo de racionalidade – ou irracionalidade. Já num contexto em que os cenários de uso dessas armas torna-se mais difuso e sujeito a contingências de conflitos entre Estados rivais regionais, tal cálculo pode mostrar-se distinto – e mais imprevisível.

Em suma, e retornando ao ponto de partida desta exposição, que foi a assinatura presidencial dos instrumentos pelos quais o Brasil se insere definitivamente no regime internacional de não-proliferação, é importante frisar que, nesse novo quadro global criado após os testes indianos e paquistaneses em que o paradigma da não-proliferação é posto em questão, Brasil e Argentina – e a região latino-americana como um todo – aparecem não apenas como havendo resolvido exemplarmente suas questões de segurança, mas também como fora dos focos de tensão e instabilidade do pós-Guerra Fria. Com efeito, dentre os países de dimensões continentais e forte contingente populacional - EUA, Rússia, Índia, China e Brasil - nosso país é o menos afetado pelos testes. Isto não ocorre tão-somente em razão do distanciamento físico da região, mas também pela opção em favor do regime internacional de não-proliferação, que reforça nossas credenciais para seguir reivindicando, com toda a legitimidade e sem falso propósito, a eliminação completa das armas nucleares.

Para concluir esta exposição no plano de uma reflexão mais abrangente, diria que vale a pena, ao arrematá-la, recorrer à "lição dos clássicos". Estes nos oferecem três leituras possíveis da realidade internacional. A leitura maquiavélica-hobbesiana, que é a do

"realismo do poder", ao enfatizar a inevitabilidade do conflito no sistema internacional, realça a precariedade constitutiva da ordem mundial. Por isso trabalha permanentemente com a prevalência da recorrente dicotomia guerra/paz. A leitura grociana, em contraste, aponta a existência de um potencial de sociabilidade e solidariedade no plano internacional. Por isso, sem desconsiderar o onipresente risco de conflito, parte do pressuposto que em função da racionalidade e da reciprocidade dos interesses existe a possibilidade de uma cooperação efetiva entre os Estados. Por esse motivo, a sociedade internacional comporta a interação organizada e a dinâmica das relações internacionais não é, inapelavelmente, um jogo de soma-zero, ensejando a gestão pacífica dos conflitos. Finalmente, a leitura kantiana insere a possibilidade da presença operativa, no sistema internacional, de uma razão abrangente da humanidade, no encaminhamento de "temas globais" como, por exemplo, paz e meio-ambiente.

A realidade internacional contemporânea têm componentes maquiavélico-hobbesianos, grocianos e kantianos. Por isso não se deixa subsumir, na sua inteireza, por nenhum dos universais propostos por cada uma destas três leituras. Precisamente porque os universais são fugidios, a tarefa do analista e do *policy-maker* é, como venho realçando, a de fazer um juízo reflexivo, à maneira de Hannah Arendt, para em cada situação concreta do campo diplomático identificar o componente predominante. Qual é, assim, o juízo reflexivo que deve nortear a política externa do Brasil em matéria de desarmamento e segurança?

O Brasil, precisamente porque não está no centro das tensões internacionais, pode, a partir de sua inserção geográfica no mundo, realisticamente fazer, sem maiores riscos, no campo da segurança, uma aposta na leitura grociana, com temperos kantianos, da problemática do desarmamento nuclear. Esta aposta é coerente com o sentido geral da política externa do nosso país no mundo pós-Guerra Fria. Com efeito, no mundo das polaridades definidas Leste-Oeste, Norte-Sul, a política externa brasileira construiu o tema do interesse nacional, como lembra Gelson Fonseca Jr., por meio da autonomia pela distância – distância que, inclusive, passava pela não participação no regime de não-proliferação nuclear. A autonomia pela distância tinha como uma de suas notas básicas uma inserção controlada no sistema internacional. A inserção controlada representava, na época, inclusive em matéria de segurança, uma aposta viável para um país continental, relativamente fechado sobre si mesmo, que não tinha, na sua agenda internacional, componentes hobbesianos de conflito e rivalidade que peculiarizavam a política externa de outros países de escala continental como a China e a Índia.

A transformação da dinâmica de funcionamento do sistema internacional, trazida pelo fim da bipolaridade, tornou obsoleta esta opção. De fato, a diluição entre o "interno" e o "externo", intensificada pela lógica da globalização; a redefinição do campo da legitimidade que é delimitadora do espaço da proposição para um argumento do contra de poucos, indicam que não existe desenvolvimento – tema básico, explícito da diplomacia brasileira desde a Revolução de 1930 – em isolamento. Por isso, só podemos defender o interesse nacional construindo, na fórmula de Gelson Fonseca Jr., a autonomia pela participação. A autonomia pela participação – especialmente na área de segurança – significa, nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, estar presente na mesa de negociação. O acesso à mesa de negociação, para o Brasil, requer o investimento no *soft-power* da credibilidade e da confiabilidade. Este investimento o Brasil vem fazendo e reforçou ao se vincular ao regime da não-proliferação. Este investimento é do nosso interesse, além de ter, igualmente, um alcance do ponto de vista de uma razão mais abrangente da humanidade.

Com efeito, ainda que a América do Sul esteja fora dos grandes eixos de tensão e de conflito do mundo pós-Guerra Fria – e eles são muitos como procurei apontar nesta exposição - o seu agravamento pode, no entanto, afetar-nos e comprometer o esforço em que estamos engajados e que visa a uma inserção no mundo para propiciar a prosperidade e a redução das desigualdades econômico-sociais que nos afligem. Neste sentido, queremos e precisamos de um mundo em paz. Esta é, pois, mais uma razão para continuarmos a buscar participação ativa nos foros globais, desempenhando, sempre que possível, um papel construtivo na articulação dos consensos que favoreçam o controle, a redução e a eliminação das armas nucleares e dos riscos que trazem para todos.