

## Armas nucleares: a dimensão humanitária



UN Photo/P

**Sergio Duarte**

Embaixador, ex-Alto Representante das Nações Unidas  
para Assuntos de Desarmamento.

**2013**

## **Armas nucleares: a dimensão humanitária**

**Sergio Duarte**

**Embaixador, ex-Alto Representante das Nações Unidas  
para Assuntos de Desarmamento.**

**2013**

O autor é responsável pelas opiniões expressas neste documento e elas não refletem as opiniões do CEBRI.

**Mais publicações em [cebri.org](http://cebri.org)**



# Resumo

Desde a Conferência de Exame do TNP, em 2010, os Estados têm dado cada vez mais atenção à dimensão humanitária do desarmamento nuclear e expressado em diversos foros multilaterais, inclusive na recente Sessão de 2013 da Comissão I da Assembleia Geral da ONU, sua preocupação com as catastróficas consequências do uso de armas nucleares. Essa crescente tomada de consciência gerou estímulo para a intensificação dos esforços no sentido da elaboração e adoção de um tratado de proibição do desenvolvimento, produção, armazenamento e uso de armas nucleares e da exigência de sua destruição. Os proponentes de tal tratado não consideram a oposição dos atuais possuidores dessas armas e sua provável ausência entre os signatários como um entrave à entrada em vigor desse instrumento como norma juridicamente obrigatória de direito internacional humanitário. Cresce também a frustração com o impasse em que se encontram, desde meados dos anos 90, os órgãos multilaterais

dedicados ao desarmamento. Os países nucleares e alguns de seus aliados insistem na negociação de medidas parciais segundo um critério “passo a passo”, enquanto a maioria dos países que não possuem essas armas continua a advogar a adoção de medidas concretas de desarmamento nuclear. No estágio atual não é possível fazer prognósticos sobre o êxito da iniciativa de proibição completa e imediata do armamento atômico baseada em exemplos anteriores, como as Convenções que baniram armas bacteriológicas e químicas e os tratados de proibição de minas terrestres e munições “em cacho”. Organizações da sociedade civil e entidades acadêmicas, assim como governos individuais, se mostram cada dia mais interessados em pesquisas e estudos sobre esse tema.

Ultimamente, um número cada vez maior de governos e organizações da sociedade civil vem tomando consciência das catastróficas consequências do uso de armas nucleares. Em diversas ocasiões, nos anos recentes, uma crescente maioria da comunidade internacional vem se manifestando majoritariamente, de forma clara e incisiva, com base em considerações de ordem humanitária, em favor da eliminação das armas nucleares. Na Conferência de Exame do Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 2010, todos os Estados-parte desse instrumento – inclusive os cinco possuidores dessas armas reconhecidos pelo Tratado – registraram unanimemente, pela primeira vez, “profunda preocupação com as catastróficas consequências humanitárias de qualquer uso de armas nucleares”.

Em março de 2013, realizou-se em Oslo uma Conferência Internacional sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, da qual participaram representantes de governos e de organizações da sociedade civil, além de cientistas e ambientalistas. Uma de suas importantes conclusões é a de que “nenhum Estado ou organização internacional teria condições de tratar da emergência humanitária imediata causada pela detonação de uma arma nuclear e

nem prestar assistência adequada às vítimas”. A Conferência concluiu também que “os efeitos de uma detonação nuclear, independentemente de sua causa, não ficarão limitados a fronteiras nacionais e afetarão Estados e povos de maneira significativa, tanto regional quanto globalmente”.

Em abril do mesmo ano, 78 países, entre os quais o Brasil, apoiaram uma declaração lida pelo representante da África do Sul em reunião preparatória para a próxima Conferência de Exame do TNP que expressava a “profunda preocupação” com as catastróficas consequências do uso de armas nucleares, e realçava a necessidade de sua completa eliminação, afirmando ser esta “a única garantia contra o uso de tais armas”. Em agosto último, os países da Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (CELAC) expressaram unanimemente sua “grande preocupação com o impacto humanitário de amplas proporções e os efeitos globais de qualquer explosão nuclear acidental ou intencional”.

Durante os trabalhos da Sessão de 2013 da I Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a delegação da Nova Zelândia leu uma declaração em nome de 17 Estados-membros segundo a qual “no interesse da própria sobrevivência de toda

a humanidade as armas nucleares nunca mais devem ser usadas” e prosseguiu afirmando a necessidade de “fazer todos os esforços para eliminar a ameaça dessas armas de destruição em massa”.

Embora não tivessem subscrito essa declaração, 17 países membros e arranjos defensivos que contemplam o uso de armas nucleares reconheceram a relevância dos aspectos humanitários da questão. Por iniciativa da Austrália, afirmaram em conjunto, na mesma ocasião, sua “clara preocupação” com o impacto humanitário “devastador, tanto imediato quanto de longo prazo, de uma detonação nuclear”. Elevou-se, assim, para 142 – cerca de dois terços dos membros da ONU – o número daqueles que se manifestaram oficialmente nesse sentido. Esses 17 países acrescentaram, porém, algumas qualificações, entre as quais a necessidade de levar em conta os aspectos de segurança no debate sobre o desarmamento. Deve-se notar, entre os países que se juntaram a essa manifestação, a ausência das cinco potências nucleares reconhecidas pelo TNP (Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França).

Uma nova Conferência internacional está marcada para o mês de março de 2014 no

México, em prosseguimento da que foi realizada em Oslo. Será uma oportunidade para que governos e organizações da sociedade civil avaliem o progresso alcançado desde então e possam trocar ideias sobre a melhor forma de encaminhar a matéria em foros internacionais. Existe grande expectativa de que as manifestações de apoio, mencionadas acima, representem poderoso incentivo para o desenvolvimento de abordagens comuns em relação ao tema.

### **O método “passo a passo”**

Aquelas eloquentes manifestações, vindas de um elevado número de Estados e de organizações da sociedade civil acentuam a crescente preocupação de grande parte da humanidade com a permanência de armas nucleares nos arsenais de alguns poucos países e com as doutrinas militares que ainda contemplam seu uso. Demonstram também claramente a frustração da comunidade internacional com a prolongada ausência de progresso nas negociações multilaterais no campo do desarmamento e com o aparente desinteresse dos países nuclearmente armados em adotar medidas decisivas a respeito. Desde meados dos anos 90, a negociação de quaisquer acordos no

campo do desarmamento ou controle de armamentos nos órgãos multilaterais tem-se revelado inviável.

Os possuidores de armas atômicas e muitos de seus aliados argumentam que as negociações sobre desarmamento nuclear devem ser realizadas “passo a passo”. Reiteram constantemente a opinião de que esse método é “comprovadamente mais eficaz” para obter progressos no sentido do desarmamento e apontam como exemplos, entre outros, a bem sucedida negociação de tratados como os que baniram os ensaios nucleares na atmosfera (1963), o próprio Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970), os diversos instrumentos que instituíram zonas livres de armas nucleares em várias regiões do mundo (a partir de 1967) e a proscricção de ensaios em todos os ambientes (1996). No entanto, um exame menos superficial mostra que nos 68 anos decorridos desde a criação das Nações Unidas (1945) nem uma só arma nuclear foi destruída por força de um tratado multilateral no campo do desarmamento. Todos os exemplos apontados acima não tratam diretamente do desarmamento e constituem na verdade instrumentos destinados principalmente a impedir a proliferação

dessas armas, que em nada facilitaram ou proporcionaram a adoção de medidas de desarmamento. A rigor, nenhum tratado contendo medidas concretas de desarmamento nuclear ou compromissos claros, juridicamente vinculantes, para a eliminação dessas armas foi jamais negociado e adotado no âmbito multilateral. As atitudes e posições assumidas pelos países possuidores mostram a preocupação primordial de justificar a legitimidade de seus arsenais atômicos e evitar restrições ao que consideram seu “direito” de mantê-los e aperfeiçoá-los, enquanto negam a outros países a obtenção e posse de armamento idêntico.

Ao longo do tempo, as duas principais potências nucleares – Estados Unidos e Rússia – têm conseguido negociar bilateralmente significativas reduções de seus arsenais. Tais reduções se devem, principalmente, ao clima de relativa distensão entre ambas após o fim da Guerra Fria. A obsolescência e o elevado custo de manutenção dos imensos arsenais existentes também constituíram fatores para essas reduções. Estima-se em 70.000 o total de armas nucleares em poder de ambos no auge da Guerra Fria. Desde então esse total declinou para as atuais 18.000 ogivas nucleares que ainda

existem no mundo, das quais aproximadamente 95% pertencem àquelas duas potências. Os dois países, assim como os demais possuidores de armas atômicas, evitam cuidadosamente assumir quaisquer compromissos juridicamente obrigatórios tendentes à completa e irreversível eliminação mediante instrumentos multilaterais verificáveis, irreversíveis e com prazos de execução definidos no tempo. Consideram aquelas armas indispensáveis para a manutenção de sua própria segurança e costumam descrever o desarmamento nuclear como um “objetivo final”, a ser alcançado em um futuro distante e indeterminado, mediante a materialização de certas “condições” que eles próprios estipulam e nem sempre definem com clareza.

Em resposta à insistência dos países não nucleares em favor do desarmamento, as potências nucleares costumam afirmar que tal objetivo não será atingido “da noite para o dia”, acrescentando que a proposta de desarmamento total e imediato nos afastaria de esforços mais “realistas”. Um observador dos trabalhos da I Comissão da Assembleia Geral em 2013 avaliou que as delegações dessas potências “aproveitaram todas as oportunidades para novamente manifestar seu desprezo

pelo fato de que a maioria dos países, assim como a sociedade civil, estão debatendo as consequências humanitárias do uso de armas nucleares.” Por exemplo, a delegação de um a potência possuidora de armas nucleares afirmou considerar “cínico” o debate desse tema. Outra se mostrou alarmada com a ideia de que outros governos desejem a proibição da posse de armas nucleares. A maior parte dos países nuclearmente armados Partes do TNP e muitos dos que defendem a continuada posse de tais armas por meio do compartilhamento ou de arranjos de segurança expressaram preocupação com a possibilidade de que atividades voltadas para o desarmamento nuclear venham a solapar o TNP e a implementação do Plano de Ação adotado na Conferência de Exame em 2010.

Em contraposição, um grande número de outras delegações sublinhou a absoluta compatibilidade entre o debate sobre o impacto humanitário de qualquer uso de armas nucleares e o Plano de Ação adotado na Conferência de Exame do TNP em 2010. Na opinião desses países, a proibição e eliminação das armas nucleares representaria a realização dos objetivos e finalidades do TNP e em nada os prejudicaria. Conforme ponderou a delegação de um país não nuclear “a

dimensão humanitária do desarmamento e do controle de armamentos precisa se tornar elemento-chave em nossos debates e esforços, porque no fim de contas nossas políticas serão confrontadas com as consequências para os indivíduos comuns”.

Os defensores do desarmamento nuclear com base em considerações humanitárias assinalam que a proibição quase universal dos dois outros tipos de armas de destruição em massa – químicas e bacteriológicas – foi objeto de tratados específicos negociados de uma só vez em um esforço concentrado da comunidade internacional. Essas armas foram banidas precisamente por serem excessivamente cruéis e indiscriminadas, pois seus efeitos atingem indistintamente combatentes e populações civis. Não é possível imaginar armas que possuam efeitos mais cruéis e indiscriminados do que as nucleares. Para compreender esses efeitos, basta olhar as fotos da devastação de Hiroshima e Nagasaki, onde quase 300.000 seres humanos morreram como resultado de uma única detonação em cada cidade. Ainda hoje, muitos sofrem os efeitos da radiação a que antepassados e descendentes estiveram expostos. Mesmo assim, os países possuidores de arsenais atômicos continuam a considera-

los indispensáveis para resguardar sua própria segurança, sem atentar para o fato de que colocam em perigo a segurança de todos os demais – sem falar na sobrevivência da humanidade como um todo.

Os países nuclearmente armados frequentemente reafirmam sua decisão de manter seus arsenais “enquanto essas armas existirem” – posição que, adotada explícita ou implicitamente também pelos demais possuidores, constitui clara receita para a perpetuação. São de domínio público os planos para a “modernização” do armamento existente e a atribuição de verbas orçamentárias para esse objetivo, o que torna abundantemente clara a intenção de manter os arsenais durante várias décadas no futuro. Por outro lado, não existem nesses países planejamento, recursos financeiros ou estruturas administrativas, e muito menos legislação interna, voltados para sua eliminação. Conforme afirmou a seu tempo o primeiro ministro de uma potência nuclear, é “absolutamente claro” seu “direito” de possuir armas nucleares – opção veementemente negada a todos os que ainda não as possuem. Há alguns anos, o presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas declarou oficialmente, por inspiração dos cinco membros

permanentes daquele órgão, que a proliferação de armas nucleares representa “a maior ameaça à paz e segurança internacionais”. Não há dúvida de que quanto maior o número de possuidores, maior será a probabilidade de que essas armas venham a ser usadas. O Conselho, porém, nunca cogitou de afirmar que a existência de armas nucleares é também um perigo – certamente ainda maior – para a paz e a segurança do mundo. Não admira, pois desse órgão fazem parte, com direito de veto, cinco potências possuidoras de armas nucleares.

A experiência dos organismos multilaterais mostra que o método “passo a passo”, longe de ser “comprovadamente eficaz”, tem servido eficientemente, ao contrário, para procrastinar indefinidamente quaisquer possibilidades de negociação multilateral de instrumentos de desarmamento nuclear propriamente dito. Conforme assinalado acima, o órgão multilateral encarregado de negociar instrumentos internacionais de desarmamento – a Conferência do Desarmamento, com sede em Genebra, da qual o Brasil faz parte – se encontra paralisado há 18 anos. O mais apregoado exemplo da abordagem “passo a passo” é a insistência dos países nuclearmente

armados e seus aliados no sentido do início de negociação, naquela Conferência, de um tratado de proibição de fabricação de material físsil para fins bélicos, conhecido pela sigla em inglês FMCT. Deve-se notar a esse respeito que quatro dentre as cinco potências nuclearmente armadas Partes do TNP declararam oficialmente sua decisão de cessar tal produção para fins militares e algumas delas chegaram a desmantelar suas instalações para esse fim. Afirmam ser o FMCT o “próximo passo lógico” e medida “madura” para negociação. Não aceitam, porém, que seus próprios estoques desse material sejam incluídos na negociação, com vistas a sua eliminação. Ocorre, porém, que todos os países não nucleares que são Partes do TNP já se encontram proibidos de fabricar material físsil para armamento e para isso estão sujeitos a inspeções pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Os quatro países (Israel, Índia, Paquistão e Coreia do Norte) que não pertencem àquele instrumento e possuem arsenais nucleares e instalações de enriquecimento de material físsil para fins bélicos não parecem dispostos a aceitar restrições a suas atividades. Dessa forma, muitos membros da Conferência do Desarmamento acreditam que, tal como proposto, um FMCT seria redundante e

até mesmo inócuo. Por sua vez, argumentam, a recusa em incluir os estoques existentes de matéria físsil como parte da negociação tornaria o novo tratado inútil para inviabilizar, ou pelo menos reduzir, o potencial crescimento dos arsenais existentes. Além de desviar a atenção da Conferência do Desarmamento das tarefas que os países não nucleares consideram prioritárias, em sua opinião a insistência em um FMCT parece encobrir outros interesses, tais como a tentativa de imposição de novas restrições e controles sobre atividades nucleares pacíficas.

### **Instrumentos alternativos**

O prolongado impasse e a crescente frustração dele decorrente têm alimentado a decisão de muitos países não possuidores de armas nucleares e de organizações da sociedade civil dedicadas ao desarmamento de deixar de lado o método “passo a passo” e insistir em ações drásticas e imediatas, inclusive a proibição sem demora de armas nucleares, mesmo sabendo-se que os atuais possuidores certamente não se aliariam a esse movimento e nem acederiam a um eventual instrumento negociado à margem dos mecanismos multilaterais existentes. Os defensores de

uma negociação sem a participação dos Estados nuclearmente armados argumentam com os precedentes representados pela bem sucedida adoção dos instrumentos que baniram certas armas convencionais de efeitos excessivamente danosos ou indiscriminados, além de minas terrestres e as chamadas munições “em cacho”, e com a recente negociação de um tratado sobre o comércio de armas convencionais mediante recomendação contida em uma resolução da Assembleia Geral da ONU. Acreditam que embora não garanta a eliminação das armas nucleares, a mera proibição – ainda que não reconhecida universalmente – reforçaria as normas existentes contra tal armamento, tornando menos provável seu uso. Serviria também para estigmatizar as armas nucleares – ao lado das químicas e biológicas – como repugnantes à consciência da humanidade e contrárias ao direito internacional, criando assim um poderoso tabu quanto à sua posse e uso.

Há vários anos, países e entidades interessados na negociação imediata de um tratado de proibição de fabricação, armazenamento, posse, uso e ameaça de uso de armas nucleares e sua destruição vêm trabalhando no desenvolvimento de propostas e estudos nesse sentido. Em

1997, a delegação da Malásia apresentou um projeto de Convenção, elaborado pela Comissão de Advogados sobre Política Nuclear. Em 2007, Costa Rica e Malásia propuseram na Assembleia Geral um modelo da Convenção. No mesmo ano, 127 países – inclusive o Brasil – votaram a favor de uma resolução da Assembleia Geral que chamava a atenção para a opinião unânime da Corte Internacional de Justiça (1996) de que existe obrigação de “iniciar de boa fé e concluir” negociações de desarmamento nuclear conforme estipulado no Artigo VI do TNP e conclamava os Estados a cumprir imediatamente tal obrigação. Em 2008 o Secretário Geral das Nações Unidas propôs um plano de cinco pontos para o desarmamento nuclear, inclusive a negociação de uma Convenção nesse sentido. Grande número de países se manifestou em apoio à proposta e muitas organizações da sociedade civil articularam movimentos de opinião pública em favor dessa iniciativa.

As novas campanhas que advogam a proibição imediata das armas nucleares assinalam que um tratado nesse sentido é um imperativo global humanitário de primeira linha, passível de ser obtido e cada vez mais urgente. Com base nos resultados da Conferência de 2013 em Oslo, apontam para o elevado número de

vítimas civis de uma detonação nuclear, para o risco de caos no clima global e para o colapso da agricultura que redundaria em penúria e fome generalizadas, assim como para a falta de resposta humanitária adequada em caso de tais catástrofes. Argumentam que a proibição de armas nucleares permitiria aos países formalizar a rejeição a tais armas, como fizeram diversos países no âmbito regional por meio de tratados que estabeleceram zonas livres de armas nucleares, criando dessa forma uma clara norma jurídica internacional contra a posse desse armamento. Os possuidores de armas nucleares que acessem a esse tratado se obrigariam a eliminar seus arsenais dentro de um prazo estipulado mediante acordos que assegurariam a destruição irreversível de seus arsenais, sob verificação. Segundo a visão de seus defensores, um tratado de proibição de armas nucleares constituiria um desafio à legitimidade de sua posse por qualquer Estado. Diversas organizações internacionais da sociedade civil e entidades de estudos e pesquisa debatem atualmente os elementos e as dimensões políticas e práticas de uma futura proibição.

No estágio atual de desenvolvimento do debate em favor da eliminação das armas nucleares, não é possível fazer

prognósticos sobre as possibilidades de sucesso de tais iniciativas no curto prazo. Os defensores da proibição trabalham ativamente na definição de estratégias com vistas a ações que possam assegurar o apoio de um número significativo de países. Uma das opções é prosseguir na elaboração do texto de um tratado de proibição do desenvolvimento, produção, armazenamento, posse e uso de armas nucleares e de compromisso de sua destruição, que seria aberto à adesão de todos os Estados. Seria estipulado um número relativamente pequeno de ratificações para que o instrumento entre em vigor. Alguns observadores, porém, não parecem acreditar que tal tratado, caso negociado e adotado fora do âmbito das Nações Unidas, possa obter a adesão de um número significativo de Estados e transformar-se em norma aceita de direito internacional.

A recente ênfase sobre o impacto humanitário de qualquer uso de armas nucleares vem reforçando os esforços de governos e entidades da sociedade civil em todos os foros dedicados a questões de desarmamento e controle de armamentos. O debate se deslocou da consideração primordial de conceitos de segurança baseados em ameaças externas potenciais e na posse de arma

nuclear como fator de dissuasão e de manutenção (ou não) da paz e segurança internacionais para a noção de desarmamento como ação humanitária, proporcionando assim o crescimento de uma nova dinâmica em escala humana. Em vez de centrar-se nas políticas unilaterais de defesa adotadas pelos Estados e em suas necessidades de segurança a nova tendência prioriza os aspectos de segurança humana. Dessa forma, a proscricção da posse e uso de armas de destruição em massa – e particularmente das armas nucleares – se torna necessária e urgente devido a que os danos causados por essas armas, seja por desígnio ou acidente, aos indivíduos, ao meio-ambiente, à economia e ao equilíbrio das relações internacionais são cada vez mais reconhecidos como inaceitáveis e contrários ao direito internacional humanitário.

Como se viu acima, os países possuidores de armas nucleares e a maioria de seus aliados – que atrelaram sua segurança aos tratados de defesa de que são parte e que preveem resposta nuclear contra ataque convencional sem descartar a possibilidade de ação nuclear preventiva – começam a reagir aos novos rumos do debate introduzindo ou reiterando qualificações, ao afirmar que a simples

proibição de armas nucleares não será suficiente para garantir sua eliminação sem o engajamento substantivo e construtivo com os possuidores dessas armas e o reconhecimento da dimensão de segurança. Algumas vozes entre eles reiteram a convicção de que sendo a proliferação de armas nucleares (e não sua existência) a principal ameaça à paz e segurança internacionais, somente poderão ser tomadas medidas eficazes de desarmamento na ausência de quaisquer possibilidades de obtenção dessas armas por novos países.

### **Papel do Brasil**

No panorama descrito acima, o Brasil – assim como os demais países latino-americanos e do Caribe – tem assumido posição inequívoca de apoio aos esforços de desarmamento nuclear e tem subscrito as mais recentes declarações sobre a importância da abordagem humanitária. Desde o surgimento da bomba atômica não são poucas as expressões regionais de repúdio ao uso dessas armas. Os países de nossa região vêm apoiando consistentemente os esforços de desarmamento nuclear e repudiado as armas de destruição em massa. O Brasil é parte de todos os instrumentos negociados e juridicamente obrigatórios

adotados pela comunidade internacional nesse campo e suas credenciais no que diz respeito à não proliferação são sólidas e bem conhecidas. Importantes iniciativas de alcance regional no campo dos esforços multilaterais de desarmamento e reforço da segurança internacional foram tomadas no passado, como, entre outras, a declaração dos cinco Presidentes (Brasil, Equador, Bolívia, Venezuela e México) em 1963 sobre a necessidade de um tratado regional de instituição de uma zona livre de armas nucleares, que gerou a exitosa negociação do Tratado de Tlatelolco; a proposta da Zona de Paz e Segurança no Atlântico Sul (1986); e o processo de fortalecimento da confiança entre o Brasil e a Argentina no campo nuclear, que redundou na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (1991). Nossa região, cujo peso e prestígio no âmbito internacional são consideráveis, possui as condições e credenciais necessárias para desempenhar papel ativo na promoção, a partir do ambiente latino-americano e caribenho, das perspectivas que agora se abrem no campo multilateral, tanto em sua atuação nos organismos multilaterais quanto estimulando o desenvolvimento de estudos e pesquisas no contexto da abordagem humanitária do uso de armas nucleares. Não nos faltam pessoas e

instituições públicas e privadas qualificadas e interessadas na evolução da situação internacional e no tratamento multilateral do tema do desarmamento, controle de armamentos e não proliferação nucleares. A abordagem humanitária é sem dúvida a mais importante e promissora iniciativa surgida nos últimos anos e merece ser firmemente apoiada por aqueles que, como o Brasil e os demais países da região, acreditam no primado do multilateralismo para o encaminhamento e solução das principais questões internacionais.