

a natural phenomenon, but the artificial creation of coercive power in the pursuit of a Utopian idea". (Cox, 1993, p.143)

43. Cox exagera quando diz que, caso um Estado busque isolar-se da globalização, "This reaffirmation of the territorial principle of economic and social organization will be perceived as challenging the structures of global economy, and will thus encounter the hostility of the territorial power that stands as the military bulwark for globalization." (Cox, 1993, p.144) Como sabemos, a globalização econômica tem meios próprios de atração ou coerção sutil. A vertente militar somente adquire emprego consensual quando a ordem é ameaçada pela força.

44. "The US intervention in the Gulf did, however, reveal in action the structure of world power underpinning globalization in the post-Fordist era". (Cox, 1993, p.150) Cox frisa ainda que "The United States responded as the principal guarantor and enforcer of the globalizing world economic order and, in that role, rallied support from other States deeply concerned about the stability of the world economy". (Cox, 1993, p.151)

O conceito de regime internacional e o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa

Georges Lamazière

A análise dos regimes internacionais tem influenciado fortemente a literatura sobre relações internacionais na última década e meia¹. Reflete, talvez, este fato a mescla de elementos provenientes do *realismo* e do *idealismo* que esta modalidade de análise incorpora, apropriada a um período histórico marcado pela progressiva superação dos temas estratégico-militares pelos temas econômicos e globais, sem que se atingisse, no entanto, o patamar de um mundo baseado apenas na operação do direito e da razão. Bernauer, na mesma linha de Krasner (1983), sublinha inicialmente o caráter de *reação ao realismo* desta linhagem teórica,

The analysis of international regimes has, during the past 15 years, resulted in what one could call a 'research programme'. This programme has been instrumental in directing the attention of *International Relations* scholars away from the *Realist* preoccupation with conflict and problems of international anarchy to questions of international collaboration, that is, questions of 'how islands of order can form in an ocean of disorder'. (grifo nosso — o segundo trecho entre apóstrofes é de Haas —, Ernst, Bernauer, 1993, p.10)

De todo modo, há que dizer que o conceito de regime, ele mesmo apresenta traços que atendem às preocupações tanto de idealistas como de realistas. Aponta

O autor é conselheiro na Delegação do Brasil junto às Nações Unidas, em Genebra. Este artigo é uma versão revista de capítulo de tese apresentada ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco e expressa opiniões pessoais, que não refletem necessariamente a posição do Ministério das Relações Exteriores.

para as inequívocas e crescentes manifestações de cooperação internacional, mas não omite a influência dos fatores subjacentes de poder econômico e militar na criação, manutenção e operação desses mecanismos institucionais².

A definição clássica de regime internacional se deve a Krasner:

...implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given issue area of international relations. (Krasner, 1983, p.1)

Para os fins deste estudo, recorreremos ao conceito de regime, sobretudo, por seu valor operativo e heurístico, sem entrar em maiores debates teóricos. Neste sentido, seria útil tomar como referência a definição avançada por Fujita, próxima à de Krasner, mas que agrega importante menção explícita ao quadro institucional:

No âmbito deste estudo, 'regime' significa um conjunto formal ou informal de normas, diretrizes e instituições acordado entre Estados concernentes para balizar expectativas de conduta em uma determinada área das relações internacionais. (Fujita, 1993, p. 6)

Como se verifica a partir dessa definição, na análise dos regimes internacionais, dilui-se a diferença entre norma jurídica e padrão de comportamento, entre o explícito e o implícito, entre o formal e o informal. Observação nesse sentido é feita por Bernauer:

This definition [refere-se a definição similar à acima citada], which will be refined in section 2.2, identifies regimes as a social science concept that goes beyond the traditional use of the term in international law. (grifo nosso, Bernauer, 1993, p.45)

É importante ainda frisar, como recorda Bernauer, que

Regime analysis as such is not a full-fledged theory, but rather a conceptual framework that needs to be 'filled' with theories. Most studies on international regimes have indeed made use of several types of social science theories, in particular, structural approaches (e.g. hegemonic stability theory), game theory, public choice theory, functional theory and cognitive approaches. (Bernauer, 1993, p. 10)

Após esta sucinta apresentação da análise de regimes e do conceito de regime internacional, algumas qualificações se impõem com vistas a permitir situar melhor a utilização particular que se fará dessas contribuições teóricas no contexto deste artigo.

O conceito de regime e a maneira específica como é tratado na literatura acadêmica, majoritariamente norte-americana, incorpora certas premissas e pressuposições que não refletem necessariamente o funcionamento de todos os

regimes, em geral, e seguramente não espelham o *modus operandi* dos regimes na área de segurança, em particular. Isso ocorre, talvez, como quer Senardens (1993), por um viés funcionalista freqüente naquela comunidade acadêmica; talvez por uma reação compreensível aos exageros do *realismo*; talvez ainda pela concentração dos estudos existentes em regimes de caráter econômico ou mesmo técnico. Quaisquer que sejam as razões, o resultado líquido é que boa parte da literatura sobre regimes hipervaloriza os aspectos de *cooperação* nas relações internacionais, minimizando os elementos de *conflito*, os interesses em jogo e mesmo o caráter imposto de muitos regimes.

Esta caracterização mereceria, é claro, reparos, na medida em que um analista como Oran R. Young (1983) reconhece, na classificação que propõe, a presença de regimes espontâneos, negociados e *impostos*. Ademais, toda uma literatura acadêmica vinculada à análise de regimes trata em profundidade da questão da hegemonia e da estabilidade hegemônica como fundamento e pré-condição para os regimes, reintroduzindo por esta via o elemento político no centro da análise.

Apesar dessas qualificações, a análise dos regimes internacionais mostra propensão majoritária a uma visão algo otimista desses mecanismos. Para contrabalançarmos esta tendência, discutimos a seguir algumas leituras fora do âmbito desta linha teórica, que torne possível encaminhar a questão com outro matriz.

De início, caberia realçar o quanto o conceito de regimes internacionais teria a ganhar a partir de um maior diálogo com o conceito gramsciano de hegemonia tal como aplicado por Cox³ às relações internacionais. Cox recorre, para encaminhar sua interpretação de hegemonia, à análise do conceito de instituição:

Institutionalization is a means of stabilizing and perpetuating a particular order. Institutions reflect the power relations prevailing at their point of origin⁴ and tend, at least initially, to encourage collective images consistent with these power relations. Eventually, institutions take on their own life; they can become a battleground of opposing tendencies, or rival institutions may reflect different tendencies. (Cox, in Keohane, 1986, p. 219)

A seguir, faz um uso fecundo e iluminador da teoria da hegemonia em Gramsci:

There is a close connection between institutionalization and what Gramsci called hegemony. Institutions provide ways of dealing with conflicts so as to minimize the use of force. There is an enforcement potential in the material power relations underlying any structure, in that the strong can clobber the weak if they think it necessary. But force will not have to be used in order to ensure the dominance of the strong to the extent that the weak accept the prevailing power relations as legitimate. This the weak may do if the strong see their mission as hegemonic and not merely dominant or dictatorial, that is, if they are willing to make concessions that will secure the weak's acquiescence in their leadership and if they can express this

leadership in terms of universal or general interests, rather than just as serving their own particular interests. (p. 219)

Pode-se adiantar a hipótese de que, em regra geral, esta apresentação nobre das motivações da liderança é requerida para legitimá-la aos olhos não só dos liderados, mas também dos próprios líderes — exemplos seriam as ideologias do “fardo do homem branco” ou da “missão civilizatória” como justificativa do colonialismo. Exemplos adicionais poderiam ser identificados no conteúdo moral de muitos temas da política externa dos EUA, para não citar a política externa da antiga URSS. A apresentação nua e crua da dominação como objetivo — o imperialismo — é, além de moralmente reprovável, certamente politicamente inefez. Conteúdos ideológicos não-universalizáveis, como o nacionalismo, padecem do mesmo erro. O melhor exemplo de ambos os pecados — *imperialismo* e *nacionalismo* explícitos — seria provavelmente a Alemanha nazista.

Cox usa sua interpretação do conceito de hegemonia gramsciano⁵ para resolver o problema teórico colocado pela sobrevivência (*lag*) dos regimes às relações de poder que os estruturaram originalmente, ou seja, mais concretamente, a suposta incapacidade da teoria da estabilidade hegemônica em explicar a não-deterioração dos regimes de que os EUA eram autor e centro a partir de seu declínio⁶.

Cox critica, com certo exagero, os neo-realistas por concederem ao termo *hegemonia* apenas o sentido restrito à dimensão da dominação, de uma relação entre Estados baseada nas capacidades materiais (*physical capabilities*), enquanto o uso gramsciano que advoga implicaria somar ao poder bruto um aspecto ideológico e intersubjetivo de consentimento, este último sendo obtido inclusive através de concessões feitas pelos pólos hegemônicos aos demais.

Cabe antecipar, com o exemplo do próprio regime de não-proliferação, que essas concessões feitas pelo poder ou poderes hegemônicos aos demais raramente são baseadas na regra da reciprocidade, mas sim no princípio do mínimo denominador necessário para assegurar a adesão ao regime — as concessões não são, portanto, jamais equivalentes⁷.

Soares de Lima, recordando também a Gramsci, frisa o elemento cultural presente no exercício desta hegemonia:

...this [hegemonic order and its legitimacy] is based upon three factors: the capacity of the hegemonic state to enforce its will on other states, its ability to provide certain collective goods that are beneficial to other states, and the existence of common ideological values among the states in the international system. Such a dual-nature conception of hegemony — a combination of force and consensus in gramscian terms — is elaborated further by other scholars. In a similar vein, Bruce Russett stresses the importance of ‘cultural hegemony’, a crucial asset to the hegemon in maintaining its world leadership position. Cultural hegemony allows

the hegemonic state ‘to retain substantial control over essential outcomes without having to exert power over others overtly.’ (p. 51)

Pode-se dizer que esta hegemonia cultural se constrói, principalmente, através do que Buci-Glucksmann chama de *aparelhos de hegemonia* — na ordem interna, por exemplo, ela aponta, entre outros, escolas, instituições culturais, igrejas. Na ordem internacional, poder-se-iam mencionar, *inter alia*, os meios de comunicação de massa de alcance global (com ênfase em periódicos como: *Time*, *Newsweek*, *The Economist* e, sobretudo, o fenômeno *CNN*), a academia especializada em relações internacionais e matérias conexas e o predomínio da visão hegemônica nos organismos internacionais, seja diretamente, através do controle dos recursos financeiros e do poder decisório, seja indiretamente, pela permeabilidade de setores dos secretariados técnicos às modas ideológicas oriundas dos países centrais. Cabe alertar não se tratar aqui de reviver a discussão sobre uma *nova ordem internacional da informação* (Bell, in Dewitt, 1993), mas de reconhecer uma situação de fato. Apenas para registro, poderíamos citar trecho de Hamelink, tal como transcrito por Bell:

Particularly after the Second World War the international flow of messages was supposed to bring the nations of the world to a better understanding of each other and to the respect for the sovereignty of individual countries. Meanwhile, sufficient documentation has been amassed to show that the international flow is in fact one sided, ethnocentric⁸ and unequally accessible to the nations, citado por Bell, (1993)

Em resumo, a interação entre os conceitos de regime internacional e hegemonia permite assegurar uma interpretação eminentemente política do funcionamento dos regimes, muitas vezes ausente na literatura sobre a matéria⁹, sem cair em simplificações que interpretariam os regimes como meramente impostos, ou seja, em uma visão da hegemonia como simples dominação pelo diferencial de poder, sem criação de consenso. Esta falta de atenção ao caráter político da criação e operação dos regimes foi bem apontada por autores como Marie-Claude Smours (1993) e Pierre de Senarclens (1993).

James F. Keeley (1993) aponta sugestões igualmente fecundas para um enfoque novo e diferenciado da questão dos regimes internacionais, ao buscar na obra de Michel Foucault alguns conceitos que guardam parentesco, ainda que longínquo, com a noção de hegemonia. Keeley mostra que, embora a análise foucaultiana se aproxime mais do realismo do que do idealismo/liberalismo por sua aceitação dos conceitos de poder e de conflito como básicos, difere do realismo enquanto este manja conceitos como poder e interesse de forma simplista e baseia sua análise na premissa de um ator racional individual. Foucault permitia, assim, um enriquecimento da teoria realista, sobretudo, quando aplicada a regimes concretos. O autor acrescenta que o enfoque liberal leva a uma percepção de regimes como

Antes de passarmos à questão da aplicabilidade da análise de regimes à área de segurança, releve comentar o conceito de *regime fragmented*, na terminologia de Bernauer (1993):

The term *fragmented international regime* refers to the fact that the presently existing chemical warfare control arrangements, which constitute the fragmented regime, are based on different principles, norms, rules and procedures that are adhered to by different and only partly overlapping group of states. Many of these principles and norms, and some of the rules and procedures, are, however, very similar and can be regarded as applicable to the entire international community. This circumstance justifies the use of the regime concept, albeit in a qualified form. (Bernauer, 1993, p. 53)

A partir da própria definição apresentada, caberia ponderar que todos os regimes são de algum modo *fragmentados*, tendo em vista o ponto central sublinhado por Krasner e Fujita de que regimes mesclam normas de diversa natureza e hierarquia, e também, vale acrescentar, de aceitação sempre variável e, portanto, cobertura incompleta — a AIEA, o TNP, o Tlatelolco, o NSG etc., não têm *memberships* exatamente coincidentes, embora tenham grau significativo de *overlapping*. A rigor, um regime não-fragmentado não seria um regime, mas um conjunto de obrigações formal e juridicamente definidas.

Por fim, em nossa resenha de alguns aspectos relevantes para este trabalho da análise de regimes internacionais, caberia mencionar a tese avançada por Keohane (1983), e utilizada por Bernauer (1993), de que existe uma demanda por regimes (*regime demand*). A mesma merece certas observações quanto à sua aplicabilidade à área de segurança.

Esta noção permite a seu proponente original buscar explicar, através de conceitos e métodos provenientes, em sua maioria, da teoria econômica, como problemas inerentes à ação coletiva — aludidos acima — e ao fenômeno de *political market failure* levam Estados a preferirem a regulação de uma área temática (*issue-area*) por um regime. Ao fazê-lo, e nisso fiel ao modelo epistemológico de origem, aquele autor omite totalmente o quadro histórico-sócio-político em que se dá a formação ou criação de regimes.

Se essa operação já em si traz certas deformações no tratamento de regimes econômicos — em que, é óbvio, os aiores não têm papéis ou poderes equivalentes na proposição, criação, manutenção e operação dos regimes, como se verifica em qualquer análise histórica relativa a GATT/OMC ou FMI/Banco Mundial —, seu grau de afastamento da realidade se agrava ao chegarmos ao campo da segurança internacional.

É óbvio, em primeiro lugar, que, para falar-se em *demand* por regimes, é necessário haver *liberdade* na escolha dos regimes — princípio básico de qualquer mercado. Keohane, entretanto, não leva em conta que não há produtores ou supridores alternativos de regimes no âmbito internacional. O que busca mostrar este

artigo é justamente que, mormente na área de segurança, não há nem como optar por regimes diferentes, nem como sair (*opt out*) dos regimes existentes, em sua complexa articulação.

Cabe enfatizar que o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, por exemplo, estendeu-se de tal forma — e sua prerrogativa indefinida, sem contrapartida, pela Conferência de 1995 o confirma — que já é irrelevante a adesão formal, realizando-se seus objetivos de outras maneiras, pela denegação de acesso tecnológico, por exemplo. Em compensação, o Estado que descejar situar-se no exterior do regime do ponto de vista substancial — isto é, descumprilo (caso do Iraque) ou tentar retirar-se depois de ter entrado (caso da Coreia do Norte) — não encontra espaço para fazê-lo, mormente após a flagrante redução da permissibilidade do sistema internacional com o fim da Guerra Fria.

Os constrangimentos — ou melhor, os custos — serão de vários tipos:

- *de imagem*, na medida em que as três posições — permanecer fora, tentar sair e transgredir — geram grau crescente de reação negativa;
- *política*, com desgaste ao longo de ampla gama de relacionamentos bilaterais e também em fóros multilaterais;
- *econômica*, indiretamente, pela interdição tecnológica, e diretamente, por diversas categorias de condicionalidades e sanções; e finalmente
- *militar*, com a possibilidade constante da ameaça ou do recurso a práticas enérgicas de contra-proliferação (*counter-proliferation*).

Incorrendo talvez em uma simplificação, poderíamos arriscar que o grau de liberdade na escolha dos regimes aos quais aderir é declinante ao longo de um eixo que começa com regimes na área dos *valores*, passa pela área *econômica*, incluindo aí organismos de cunho técnico, e, finalmente, chega a ser quase nulo na área de *segurança*, entendida em sentido lato.

Regimes de segurança — cooperação com desconfiança

Como comentamos acima, a análise de regimes não se tem dedicado com frequência aos temas de segurança. Alguns autores (Bernauer, 1993) atribuem tal fato, entre outros fatores, ao número reduzido de regimes existentes nesta área, (explicável, por sua vez, pelo caráter inerentemente conflitivo e competitivo da área de segurança), à aversão dos principais proponentes da análise de regimes aos temas militares e estratégicos (em razão de seu debate inicial e constitutivo com a escola realista, que os privilegia) e, por último, aos modismos acadêmicos, que levaram ao declínio dos estudos sobre temas tradicionais de segurança em prol dos chamados

aspectos não-militares da segurança (*non-military aspects of security*) — tais como: questões humanitárias, migratórias ou ambientais.

Aparar disso e malgrado todas as questões preliminares que se poderiam arguir e se tem arguido (Jervis, 1983) contra a aplicação do conceito de regimes a temas de segurança, há muito se faz um uso extensivo do conceito no âmbito restrito e teoricamente menos purista dos estudos de desarmamento. Uma importante reflexão a este respeito é a de Bernauer, a que nos referimos amplamente neste artigo.

O recurso crescente a conceitos oriundos da análise de regimes para a descrição, explicação ou interpretação de questões de segurança, entretanto, não exclui que estas apresentem, etímicamente, especificidades indiscutíveis, que caberia listar tentativamente:

- a questão central da segurança, a sobrevivência dos Estados como unidades independentes, preexiste lógica e cronologicamente às demais (económicas ou da ordem dos valores) e apresenta forte componente emocional;
- nesta área, a fungibilidade dos recursos de poder e o peso da estrutura subjacente de poder atingem seu nível mais elevado; basta observar que o desequilíbrio *de facto* entre Estados em termos de poder é aqui reconhecido *de jure* por, pelo menos, dois instrumentos internacionais de participação quase universal, a Carta das Nações Unidas e o TNP, fato inexistente, ao menos neste grau, nos acordos multilaterais de carácter económico;
- o incentivo para trapacear (*cheat*) é bem maior na área de segurança, pois poderia conceder ao lado que não joga segundo as regras do regime uma vantagem definitiva — o que pode ser considerado uma variante do chamado *security dilemma* ou do *prisoner's dilemma*, na medida em que todos os atores prefeririam um desarmamento mútuo assegurado, mas, por medo de serem trapaceados, arnam-se mais do que deviam e provocam reacção simétrica e equivalente nos adversários¹⁴;
- exemplificando, o raciocínio de qualquer *threshold country* parece ser o de perseguir um programa nuclear secreto de modo a avançar o suficiente antes de ser descoberto e/ou inibido, obtendo assim uma vantagem regional — e mesmo global — irreversível;
- as duas últimas asserções nos levam ao fato de que os regimes na área de segurança se defrontam com dois problemas peculiares: a questão do *deseguilíbrio* e a questão da *trapaça*.

O *deseguilíbrio* poderia ser qualificado de *trapaça legítima*, ou violação do espírito mas não da letra do regime. A *trapaça* propriamente dita seria um problema tanto no plano horizontal, entre as potências militares, como no vertical, por parte dos proliferadores. A trapaça permitida institucionaliza os diferenciais de poder militar e se articula directamente à noção de segurança vigente no pós-Segunda

Guerra mundial, *peace through strength*. A trapaça no plano horizontal surgia como o grande risco na era do equilíbrio do terror, mas pode ser considerada hoje ao menos como temporariamente superada. É a trapaça no eixo vertical, e de baixo para cima, que mais preocupa hoje os poderes centrais e, para combatê-la, desenham-se medidas de verificação e controle cada vez mais intrusivas.

As duas componentes — a de os Estados centrais manterem um diferencial de poder tecnológico-militar (*edge*) em relação aos Estados capazes de perturbar a ordem internacional e a de impedir que estes últimos adquiram meios de destruição em massa que os tornem ameaças a seus vizinhos, à ordem global e à projecção de poder necessária para controlá-los — constituem as razões estratégicas do regime de não-proliferação, desenvolvidas em anexo a este texto.

Acceita a hipótese de que o conceito de regimes internacionais pode ser aplicado à temática de segurança, mas que esta apresenta certas peculiaridades, cabe apontar que esta aplicação *particular* traz efeitos subversivos para a teoria *geral*, o primeiro dos quais é o predomínio da desconfiança sobre a confiança. Este predomínio, que contrasta com ênfase posta pelos praticantes da análise de regimes nos aspectos cooperativos das relações internacionais, já pode ser apontado na voga teórica e prática do conceito de medidas de fortalecimento da confiança (*confidence building measures*), muitas vezes visto como passo prévio e necessário antes de chegar-se a acordos de desarmamento e à sua verificação. Daí provém, igualmente, o papel central da verificação, ela mesma *motivada por e motivo de* desconfiança.

O segundo efeito subversivo seria a constatação, nos regimes de segurança, do claro e excessivo peso das estruturas de poder no conteúdo, modalidades e resultados das negociações.

E um terceiro resultado, inquietante para as versões mais edulcoradas da análise dos regimes em decorrência do segundo traço assinalado: a presença marcante de aspectos de desequilíbrio implícitos e explícitos, *de facto e de jure*, entre os parceiros.

Para concluir esta subsecção, poder-se-ia dizer, para recorrer à divisão proposta por Martin Wright das escolas de estudo das relações internacionais — cuja relevância tem sido realçada por Celso Lafer —, que a área de segurança seria vocacionalmente *hobbesiana*, embora permita alguns regimes de corte *grociano*, mas seguramente não um enfoque *kantiano*. A questão central da segurança, a sobrevivência física ou político-legal das unidades componentes do sistema internacional, não se prestaria a renúncias definitivas, permitindo apenas concessões modestas, controladas e revogáveis a qualquer momento — vide artigo 51 da própria Carta, que fala de direito natural à legítima defesa, individual ou colectiva, em caso de agressão armada, embora com a limitação nem sempre seguida ou prática de que esse direito se esgota quando o Conselho de Segurança adota as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

O regime de não-proliferação de armas de destruição em massa

Esta seção parte de duas premissas: primeiramente, a de que os diversos componentes do regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, sejam eles acordos formais sejam carteris de exportadores (mecanismos de controle de exportação), são suficientemente conhecidos para que se proceda aqui a uma revisão pormenorizada de sua história e de seus elementos; em segundo lugar, a de que um exercício desta natureza constituiria em si mesmo outro, e alentado, trabalho de pesquisa. O tema, ademais, foi desenvolvido em profundidade nos estudos de Felício (1991) e Fujita (1993), de cuja leitura muito se beneficiou este texto. Nessas condições, trataremos apenas de recordar brevemente algumas informações de caráter básico sobre os diversos capítulos desse regime, para depois nos concentrarmos na análise de certas características do(s) regime(s), sua inter-relação e as diferenças entre os vários componentes. Estes passos servirão como prãmbulo ao verdadeiro objetivo deste artigo, qual seja mostrar a relevância da resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da Comissão Especial (UNSCOM) para o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa.

Cabe observar, de início, que, ao falarmos de *regime de não-proliferação de armas de destruição em massa* ao longo deste artigo, na verdade opamos por usar uma denominação simplificada. Historicamente, o que existiu originalmente foi o *regime de não-proliferação nuclear*, ao qual se foram incorporando paulatinamente esforços de controle das armas químicas, das armas biológicas e, mais recentemente, de seus sistemas de lançamento — os mísseis —, falando-se já em instituir controles sobre a proliferação de armas convencionais. Ademais, mesmo hoje, o foco do regime é ainda constituído indubitavelmente pela área nuclear, a dos sistemas de mísseis adquirindo sua relevância estratégica, sobretudo, por seu caráter complementar e potencializador de um eventual domínio dos usos bélicos do átomo — embora os mesmos veículos possam igualmente carregar armas biológicas, químicas ou convencionais, concedendo-lhes outro valor militar.

O segmento nuclear da não-proliferação tem, assim, prioridade histórica e hierárquica sobre os demais dentro do regime. Ademais, cabe sublinhar a distinção importante de que, a rigor, as armas químicas e biológicas estão, na verdade, submetidas a um *regime de proibição*, e não de *não-proliferação*, estando elas pela Convenção sobre Armas Biológicas de 1972 e futuramente pela entrada em vigor da Convenção sobre Armas Químicas (aberta à assinatura em 1993) banidas para toda a comunidade das nações, sem distinção. Sua inclusão no regime de não-proliferação de armas de destruição em massa se justifica, entretanto, além de seguir praxe corrente na literatura especializada, porque, a par das normas consagradas naqueles instrumentos formais, existem controles de exportação como os mantidos pelo Grupo da Austrália e por várias legislações nacionais. Justifica-se, principalmente,

porque a incidência desses controles sobre os fluxos tecnológicos é desigual em termos de países centrais e periféricos, tomando um cunho marcadamente anti-prolifacionista.

Assumindo, como dito acima, a centralidade incontestada do regime de não-proliferação nuclear, bastaria, para situá-lo historicamente, mencionar brevemente os principais fatos que marcaram sua constituição.

Felício nos recorda que “O único país que detinha a tecnologia nuclear, ao término da Segunda Grande Guerra, procurou, por todos os meios, evitar a sua disseminação”. (Felício, 1991, p.264). Em 1945, a administração norte-americana elaborou um plano para a discussão dos controles da energia nuclear nas Nações Unidas, que resultou no chamado Relatório Acheson-Lilienthal. Seus pontos centrais eram o combate à proliferação de armas nucleares através da supervisão internacional das atividades nucleares dos países e do controle físico do material nuclear.

Com base no referido estudo, o plano foi apresentado à ONU em 1946 pelo representante dos EUA, Bernard Baruch, tomando o nome de Plano Baruch. Os EUA propunham a criação de uma entidade supranacional (a Autoridade Internacional para o Desenvolvimento Atômico) que fosse proprietária, controlasse e operasse as instalações sensíveis do ciclo do combustível nuclear, licenciasse e inspecionasse as atividades nucleares em todo o mundo. A idéia não logrou aceitação, mas manteve-se a idéia do controle. Mais adiante, no mesmo ano, o Congresso norte-americano aprovou a primeira Lei de Energia Atômica dos EUA, que se tornou conhecida como Lei McMahon, que proibia o intercâmbio nuclear para fins industriais com outros países “até que se possam estabelecer salvaguardas internacionais sancionáveis e efetivas contra o uso da energia atômica para fins destrutivos” (Felício, 1991, p.265).

Segundo Gary Gardner, o projeto da Autoridade Internacional para o Desenvolvimento Atômico era extremamente ambicioso e generoso, prevendo inclusive

el fin del desarrollo y producción de las armas nucleares y la eliminación de todos los almacenamientos de armas atómicas. El plan tenía también: sanciones patrocinadas por las Naciones Unidas fueran autorizadas para los violadores, y estas sanciones no podían ser vetadas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Gardner, 1995, p.42)

A União Soviética considerou o plano uma insidiosa manobra para congelar a situação de monopólio nuclear norte-americano e opôs-se visceralmente à idéia de que nenhum dos membros permanentes poderia exercer veto no Conselho de Segurança em debates sobre a matéria. Contrapropôs a eliminação de todas as armas nucleares pelos EUA antes do estabelecimento de um sistema de controle internacional, o que levou o plano a um impasse.

Gardner contrasta, assim, dois caminhos opostos possíveis na política de não-proliferação patrocinada pelos EUA desde o fim da Segunda Grande Guerra: a

primeira, mais restritiva e realista, consubstanciada na Lei McMahon de 1946, já citada, que visava parar a disseminação de armas nucleares antes mesmo que começasse; a segunda, mais internacionalista e mais idealista, expressa no Plano Baruch. Gardner reconhece que muitos observadores consideravam que a primeira era a política *efetiva*, sendo a segunda uma manobra de propaganda, que contava com a recusa soviética.

Gardner considera que os EUA e a URSS perderam aí a grande oportunidade de criar um regime de não-proliferação vigoroso, em contraste com o existente. Não resta dúvida, com efeito, de que aquele seria um regime dotado de uma maior legitimidade e, portanto, de maior eficácia, porque baseado em uma plena igualdade entre os parceiros e, portanto, em uma maior exigibilidade de cumprimento por parte de todos, na linha do regime que se está instalando para as armas químicas.

O presidente Eisenhower propôs às Nações Unidas, em 1953, o programa *Atoms for Peace*, que previa uma forma mais branda de controle do que o Plano Baruch, sem exigir a aceitação incondicional de um regime internacional de salvaguardas. Durante a década de 1950, o controle nessa área se exerceu através de salvaguardas bilaterais, até a fundação da AIEA, em 1957, quando os EUA passaram a incluir em seus acordos bilaterais de salvaguardas disposição prevendo que a Agência se encarregaria da verificação e das inspeções.

A Agência originou-se da discussão da proposta *Atoms for Peace* pela Assembleia Geral da ONU em 1954 e 1955, tendo sido seu estatuto negociado entre 1954 e 1956.

Dois momentos fundamentais para a constituição do regime foram o Tratado de Proibição Parcial dos Testes Nucleares, de 1963, conhecido como Tratado de Moscou, e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1968.

O primeiro, ao excluir da proibição os testes subterrâneos, tornou-se, na prática, um tratado de não-proliferação por inibir apenas os Estados que ainda engatinhavam na área.

O segundo marca a introdução em um instrumento legal do curioso termo *não-proliferação*. A *negociação* do TNP, como se sabe, deu-se basicamente entre as duas superpotências, que, ao final, apresentaram duas versões iguais do texto final ao foro de desarmamento em Genebra, um dos aspectos criticados pelo embaixador Araújo Castro, chefe da Delegação do Brasil à ENDC (*Eighteen Nations Disarmament Committee*, órgão antecessor da CD), quando da apresentação do texto pelos co-presidentes. Como resume Whitaker Salles (1988) a formulação de Araújo Castro, "o TNP é fundamentalmente o resultado de um entendimento bilateral direto entre as superpotências, e não de uma negociação em pé de igualdade entre os Estados interessados." (Whitaker Salles, 1988, p.68)

Releva recordar aqui — fato hoje pouco mencionado — que os esforços de não-proliferação nuclear das duas superpotências de então visavam, sobretudo, os países industriais avançados como a Alemanha, a Suécia, a Suíça e o Japão, tendo o

foco do regime de não-proliferação se voltado para os países periféricos somente a partir da década de 1970. Como sublinha David Fischer (1993)

The success or failure of the NPT depended to an extraordinary degree on whether the Federal Republic of Germany would ratify it. Unless the Federal Republic did so, the remaining EC non-nuclear-weapons states would not be able to adhere; Japan had made it clear that, without their adherence, she too would not join. (...) This issue was settled in 1975 and 1976 when the EC (EURATOM) and the EC non-nuclear-weapon states) and Japan deposited their instruments of ratification. (...) But once the doubts about Germany and Japan had been quelled, the chief issue became the actions and policies of a small group of leading developing countries that had rejected the Treaty and were becoming technically able to make nuclear weapons. (Fischer, David, 1993, p.19)

Inaugurando um padrão que se tornaria habitual, após a consagração da norma de não-proliferação ou proibição em um tratado internacional, os mecanismos informais de controle como o Comitê Zangger (1970) e o *London Supplier Group* (1975) se multiplicam. Na área de armas químicas, o *Australia Group* é criado em 1984 e, na de mísseis, o *Missile Technology Control Regime* (MTCR) data de 1987. Cabe lembrar ainda que o Comitê de Coordenação de Controles Multilaterais (CoCom), criado em 1949, por iniciativa dos Estados Unidos, para restringir o acesso por parte da URSS e de seus aliados a bens e tecnologias sensíveis, de utilização dual, tem sido progressivamente reorientado em um sentido Norte/Sul, após o fim da Guerra Fria.

Esse conjunto de controles não será aqui descrito e analisado em pormenor por não ser diretamente relevante para a análise da resolução 687 (1991) e a avaliação da experiência da UNSCOM. O recurso ao Conselho de Segurança para fazer cumprir normas de não-proliferação e a um órgão subsidiário do Conselho para a verificação de seu cumprimento — exercício em si mesmo discutível — somente poderia ser ativado a partir do arcabouço jurídico do regime, constituído por tratados como o TNP e os acordos de proibição de armas biológicas e químicas, nunca com base nos controles mais ou menos informais que foram criados pelos Estados promotores do regime.¹⁵

Características do regime

A esta altura, seria útil recorrer à descrição dos elementos centrais do regime de não-proliferação nuclear apresentada por David Fischer (1987): normas que proscrevem a proliferação (TNP e os acordos criando zonas livres de armas nucleares); acordos complementares (como o Tratado de Moscou de 1963); garantias de segurança; resoluções das Nações Unidas; acordos bilaterais de suprimento; *Nuclear Supplier Group Guidelines*, salvaguardas e demais mecanismos da IAEA e EURATOM —