

O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA E ACÇÃO POLÍTICO - DIPLOMÁTICA



*José Alberto Dias Martins **

TCor Art

RESUMO

A proliferação de Armas de Destruição Massiva, ainda que um tema antigo, está hoje claramente revestido de um novo ambiente estratégico. O referido ambiente, para além de difuso e fortemente marcado pela incerteza, destaca como uma das suas características neste contexto a incapacidade de controlo de todas as actividades conducentes ao desenvolvimento de Armas de Destruição Massiva.

Neste domínio torna-se pertinente entender em que medida a posse desta natureza de armas contribui como elemento de poder em determinado quadro geopolítico. A tentação para o seu desenvolvimento, associada à já referida incapacidade para o seu controlo, tem levado a que diversos actores do actual sistema se tenham tornado como elementos perturbadores neste domínio.

Vive-se assim hoje um ambiente estratégico difuso, tendendo para unipolar em determinados domínios e multipolar ¹ noutros, em que, de um conjunto de riscos e ameaças de afirmação crescente, podemos destacar a proliferação de ADM como uma problemática complexa e de difícil abordagem. Resulta assim entender a acção político-diplomática como o principal pilar do combate à proliferação. No texto que se segue procuraremos sustentar a importância deste pilar, sistematizando o regime regulador de não proliferação através da apresentação e caracterização geral dos principais tratados, convenções e iniciativas que o sustentam.

* É comandante do 2.º Batalhão de Alunos da Academia Militar.

¹ Resulta para determinados autores a denominação “Uni-multipolar”.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Abordar hoje a problemática da proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM) implica um olhar atento e analítico sobre o Sistema Internacional. Não estamos seguramente perante um novo problema, mas sim em presença de um fenómeno do passado, inserido num ambiente claramente diferenciado. De facto, o contexto internacional modificou-se radicalmente nos últimos anos, alterando os condicionalismos que levaram à formação da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) e que se mantiveram, desde o pós-guerra, durante cerca de quatro décadas.

A referida transição para uma Nova Ordem Mundial conduziu a uma situação de reordenamento estratégico de consequências sociais, políticas e económicas imprevisíveis, que se traduziu num sentimento generalizado da procura de novos equilíbrios para o sistema internacional. Sentimento este, decorrente e traduzido na perspectiva de uma maior cooperação e diálogo entre nações. Todavia, as novas oportunidades surgidas determinaram o aparecimento de factores de insegurança, à escala global, que põem ou podem pôr em causa a paz mundial e a segurança colectiva almejada, consubstanciados em novas ameaças, riscos e desafios. O risco de ocorrência de um conflito nuclear baseado no antagonismo leste/oeste, deu lugar à ocorrência de conflitos com um espectro alargado de características, que tornam recorrente identificar um novo quadro de ameaças baseado na trilogia “*Terrorismo Transnacional*”, “*Proliferação de Armas de Destruição Massiva*” e as actividades de “*Crime Organizado*”. As referidas vertentes, em lugar de se afirmarem de forma isolada, interpenetram-se, criando redes complexas que, estando instaladas na penumbra da legalidade, tiram partido das novas condições de globalização que caracterizam a actualidade.

Vive-se assim num mundo cada vez mais globalizado, em que ao contrário do que seria desejável, a tendência não tem sido para homogeneizar, mas sim para acentuar as assimetrias. Podemos chamar-lhe o fenómeno da “Marginalização da Globalização”, em que cada vez mais aumenta o fosso entre a sociedade tecnologicamente avançada e o mundo de cariz mais tradicional. Assiste-se à coabitação entre dois mundos com expressões diferentes, em que uma característica se destaca na sua comparação, por um lado, em termos económicos o primeiro é mais expressivo, em termos demográficos o segundo assume maior significado. Esta realidade, quando em linha de conta com outros factores

de ordem política e histórica, dá lugar a fenómenos como o tão falado “Estado “Desestruturado”, “Falhado” ou “Colapsado”. Estaremos certamente perante um terreno fértil para o desenvolvimento de ramificações, estruturas e recursos de apoio à trilogia de ameaça atrás referida.

Pela sua capacidade destruidora, associada ao desenvolvimento dos seus vectores de lançamento, destacam-se neste quadro as ADM. A tentação para a sua posse, para além das lógicas inerentes ao fenómeno terrorismo, pode resultar também de sentimentos de receio, medo ou insegurança, ou até de projectos de ambição política num quadro de afirmação regional. Apesar de vivermos num mundo globalizado, como já foi afirmado, hoje como nunca é fundamental o entendimento dos diversos quadros geopolíticos e geoestratégicos regionais, sendo evidente que o equilíbrio de armamentos para que se tendia outrora, transformou-se numa situação descontrolada, tornando mais fácil o acesso a ADM. Instalou-se assim, o desequilíbrio do sistema internacional, caracterizado por uma crescente imprevisibilidade e instabilidade.

O conhecido chavão que contextualiza “*as grandes questões globais com estratégias globais*”, torna-se obrigatório e incontornável neste domínio da proliferação de ADM, cuja dimensão torna impossível o seu tratamento de forma parcial e isolada. Na actual lógica de complementaridade e cooperação, as fronteiras da segurança estão muito para além das fronteiras nacionais, exigindo solidariedades que decorrem de uma participação activa num quadro bilateral e multilateral nos diversos fora estabelecidos internacionalmente. Inequivocamente estamos perante um ambiente em que urge desenvolver medidas de natureza político – diplomática credíveis e integradas.

Com esta pequena nota introdutória parece-nos clarividente que a problemática das ADM, não sendo nova, está revestida de novas realidades, dinâmicas e preocupações que indicam, por um lado, uma elevada prioridade na agenda política internacional, e por outro, o reconhecimento de uma acção político diplomática firme, credível e dinâmica como formato principal para o combate à proliferação de ADM.

2. A ACÇÃO POLÍTICO – DIPLOMÁTICA

O cenário descrito conduz-nos a considerar a acção político diplomática com um papel central em toda esta problemática. Da consciencialização das elites políticas, que deve constituir a base de todo o processo, deve partir-se para a assunção de acordos que sirvam de sustentáculo para a progressiva compati-

lização entre os acervos legislativos nacionais, internacionais e os objectivos que se pretendem atingir. Contudo, não bastarão bons acordos e legislação adequada, uma acção com ênfase na prevenção torna-se imperativa. A partilha de informações efectiva, acompanhada de uma acção permanente em regiões de risco, deve ser a palavra de ordem para a criação de condições que desencorajem o desenvolvimento de ADM, tanto numa perspectiva autónoma, como parcial. Falamos em última análise na emblemática “Reforma do Sector de Segurança” que, como sabemos, entre outras medidas, prevê a promoção do desenvolvimento. Uma outra componente que não pode ser esquecida será o estabelecimento de medidas coercivas que, não sendo elas a direccionar todo o processo, devem ter uma função de seguimento que lhe atribui a credibilidade necessária. Naturalmente que neste último domínio, sem nunca perder de vista o preceituado na carta das Nações Unidas, designadamente o seu capítulo VII.

Para o desenvolvimento de uma acção político – diplomática credível, realista e contextualizada com a realidade torna-se imperativo identificar que motivações poderão estar na origem da proliferação de ADM. Assim, podemos sistematizalas em três ordens de natureza: *político – estratégica; militar; e, económica*. Relativamente à primeira teremos em linha de conta a conquista de prestígio associado a uma ambição de independência / afirmação nacional em determinado quadro regional ou global. A motivação com ênfase no contexto militar terá como universo a capacidade de dissuadir outras potências nucleares. Por fim, as motivações de ordem económica resultam, por um lado, da inserção num mercado tentador e altamente tecnológico, e por outro, pela possibilidade de aumentar potencial militar, economizando na geração de forças convencionais. Como já foi evidenciado, a acção político – diplomática tem um objectivo de natureza global, procurando para isso alicerçar-se no maior número de actores possível. Deve no entanto considerar-se que, pelo seu papel no mundo, a Organização das Nações Unidas (ONU) desempenha um papel central em todo o processo. Como sucedânea da então moribunda Sociedade Das Nações, herdou desta um conjunto de preocupações relacionadas com o desarmamento. Na sua Carta, datada de 1945, já estavam bem patenteadas preocupações, designadamente nos seus artigos 11º e 26º. Ainda que seja de referir que o espírito do termo desarmamento não se refere a um estado de desarmamento total, mas sim mais num contexto de controlo de armamentos. Aliás, a figura do desarmamento total, pela carga de utopia de que se reveste, parece-nos muitas vezes mais um tema de propaganda

pura, que não deve ser absorvido pelo esforço de não-proliferação, sob pena de lhe retirar o realismo necessário à sua universalidade.

A própria União Europeia (UE), na sua estratégia de não proliferação de ADM, apesar de colocar um ênfase especial na prioridade às medidas de carácter político-diplomático, privilegiando todo o trabalho de prevenção, é peremptória em afirmar a necessidade de medidas de coacção perante o fracasso da prevenção, sendo essas imperativamente do domínio do Capítulo VII da Carta, considerando portanto que cabe um papel central e único para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/NU).

Já os Estados Unidos da América (EUA), sendo inequívoco que procuram amarrar todo o processo sob o ponto de vista político-diplomático à ONU, possuem na sua estratégia nacional para o combate às ADM, uma sistematização que se destaca. São considerados três pilares fundamentais: *A contra proliferação; a não proliferação; e a gestão de consequências*. Desta forma, sendo a contra proliferação um campo de actuação que perspectiva o combate, privilegiando os meios militares e as agências civis para o efeito, e sendo a gestão de consequências o âmbito da preparação das respostas às consequências da utilização de ADM, resulta verificar que o esforço multilateral, com ênfase na diplomacia, tem o seu centro de gravidade na *não proliferação*. Será de referir neste contexto que, em Março de 2006, os EUA declaram na sua estratégia que a aproximação inicial com uma preponderância quase exclusiva na não proliferação teve resultados de tal forma limitados que se indica uma transferência de esforço para o domínio da contra proliferação.

Existem contudo mais indícios de que a não proliferação não tem atingido os efeitos necessários. Veja-se a Resolução 1540 / 2004 do CS/NU que, aprovada por unanimidade, estabelece medidas claras de combate à proliferação, sublinhando-as no contexto do capítulo VII da Carta da ONU. Considerando-se que ela representou um passo importante, existe o sentimento de que os diversos actores com uma palavra a dizer em todo este processo poderiam ter feito muito mais. Como principais vulnerabilidades à sua total afirmação destacam-se: questões de ordem financeira pela falta de canalização dos recursos necessários à implementação de medidas; a inclusão de termos pouco claros e vagos quando no domínio do não cumprimento das suas obrigações; e por fim alguns governantes consideram existir um défice de legitimidade por parte do CS/NU em determinar obrigações num domínio, sem antes contextualizar toda esta problemática com o desarmamento dos Estados considerados nucleares.

Apesar de ser unânime, ou quase, considerar que muito mais se poderia ter feito no domínio da não proliferação, existem visões críticas relativamente à atribuição de preponderância à contra proliferação, considerando que esta pode ser contraditória face ao desenvolvimento político-diplomático, centrado num esforço de ênfase multilateral orientado pelo regime regulador vigente. Tendo em linha de conta os insucessos e sucessos de todo o processo, a questão colocada desta forma, constituirá certamente uma questão central, que certamente não a resolveremos em vários período de debate, mas merecerá ser aflorada a ponto de ocupar um lugar de destaque nas nossas mentes.

Por fim, uma nota relativamente ao âmbito em que devemos considerar as medidas tendo em vista o controlo de armamentos. Podemos sistematizá-las em quatro domínios diferenciados. Um primeiro de âmbito geográfico, sempre que se pretende estabelecer medidas que procuram condicionar actividades em determinada delimitação geográfica. Outro num contexto instrumental, em que se pretende implementar medidas de combate à proliferação por um grupo de actores de base formal ou informal, designadamente relacionadas com a partilha e tratamento da informação, que exigirão estruturas de comunicações e outras. Um terceiro no âmbito das limitações/reduções com ênfase nos aspectos quantitativos, e por fim o domínio da proibição fundamentalmente com preocupações de ordem qualitativa onde podemos inserir, como veremos mais atentamente adiante, as armas químicas e biológicas na regulamentação actual. Procurando materializar o campo de actuação da acção político – diplomática, vamos de seguida identificar em traços gerais o regime regulador da não proliferação.

3. O REGIME REGULADOR DA NÃO PROLIFERAÇÃO: OS TRATADOS, AS CONVENÇÕES, AS INICIATIVAS E OS GRUPOS / COLIGAÇÕES INFORMAIS

Numa época em que, apesar de grandes desenvolvimentos no âmbito do Direito Internacional, ainda subsiste um grande hiato entre o direito no plano interno e externo, a tentativa de regular a não proliferação constitui um desafio complexo, moroso e com uma carga de incerteza elevada. Para ilustrar a diferença entre estas duas realidades é interessante recordar a analogia referida por Michael Walzer², em que, no plano interno, quando um cidadão identifica uma situação

² WALZER, Michael (2004). *A guerra em debate*, Cotovia, Lisboa.

de potencial conflito contacta os serviços de emergência, esperando que a partir daí os poderes executivo e judicial desempenhem o seu papel de uma forma justa e clara, à luz do que o poder legislativo estabeleceu. A mesma situação encontra uma clara diferença no plano internacional pela dificuldade em saber quem é que atende do outro lado da linha ou até pela formulação da questão: e se ninguém atender?

Resulta entender que o termo “*aceitação*” ganha um significado central, já que é norteador de todo o processo quando pensamos no exercício do *soft power*, em cuja capacidade de atracção é essencial.

Assim, o regime de não proliferação, procurando fazer face ao identificado constrangimento, está assente numa vasta rede de tratados, convenções, iniciativas e grupos informais, que traduzem dinâmicas unilaterais, bilaterais e multilaterais, cujo objectivo será o estabelecimento de normas e procedimentos que, de forma concertada, limitem a proliferação de ADM e os respectivos vectores de lançamento. Naturalmente que ao tentar tratar esta vasta rede, faremos um exercício de sistematização que procura ir ao encontro dos principais instrumentos estruturantes da actividade de não proliferação. Quererá isto dizer que, tendo como pressuposto principal a dimensão deste texto, não será feita referência a alguns deles que, apesar de contabilizarem determinada importância relativa, serão dispensáveis. Pode dizer-se que o pilar central deste regime assenta em três tratados: O Tratado de Não Proliferação Nuclear (NPT); A Convenção relativa às Armas Químicas (CWC); e a Convenção relativa às Armas Tóxicas e Biológicas (BWC).

Relativamente ao primeiro, o NPT, assume-se como o principal mecanismo de controlo da proliferação vertical e horizontal nuclear, tendo sido assinado em 1968 e entrado em vigor em 1970. Nos seus termos iniciais previa um período de vida de vinte cinco anos, com revisões periódicas de cinco em cinco. A decisão de o prolongar no tempo resultou da conferência de Nova York em 1995, por período ilimitado. Os seus Estados membros podem ser divididos em duas categorias principais, os nucleares e os não nucleares. O critério objectivo para esta categorização consiste em considerar “legalmente” o Estado que detonou um engenho nuclear até Janeiro de 1967. De tal critério resulta a classificação de nuclear para os EUA (1945), a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1949), o Reino Unido (1952), a França (1960) e a China (1964). É de referir que a Rússia substituiu a URSS como membro nuclear do tratado em 1992, enquanto a Ucrânia, o Kazaquistão e a Bielorrússia, desistindo do seu estatuto nuclear, aceitaram estar no tratado como Estados não nucleares.

Para além dos cinco membros permanentes do CS/NU, em 2005 o tratado contabilizava mais 184 estados membros, onde se inclui a Coreia do Norte, que aliás anunciou a sua saída em 2003, tendo sido recusada por não ter informado com três meses de antecedência, tal como está regulamentado. A Índia, Israel e o Paquistão não aderiram a este tratado. É ainda de referir que em 1995, de uma conferência de revisão e extensão do tratado, surgiram referências em relação ao desenvolvimento do conceito ³ de “*Nuclear Weapon Free Zones*” (NWFZs) como complemento ao que estava estabelecido. Com o objectivo principal de melhor adaptar as determinações do NPT a situações regionais específicas, este conceito foi considerado importante para o contexto global da não proliferação. Da sua aplicação resultaram até hoje: a NWFZ Latino – Americana (Tratado de Tlatelolco, 1967); a NWFZ do Pacífico Sul (Tratado de Raratonga, 1985); e a NWFZ de África (Tratado de Pelindaba, 1996). Do tratado de Banguecoque, em 1995, resultou a NWFZ do Sudoeste Asiático que não foi de imediato ratificada pelos cinco “Estados Nucleares”. Em 2002 o Kazakistão, Kyrgistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão completaram negociações no sentido de se estabelecer a NWFZ Centro asiática, ficando a guardar a ratificação dos cinco Estados – Nucleares.

Relativamente às armas químicas e biológicas, o que tínhamos era a convenção de Genebra de 1925 que proibia o seu uso, não considerando o seu fabrico. A facilidade e exiguidade de estruturas necessárias para o seu desenvolvimento e aplicação tornam o seu processo de fiscalização e detecção particularmente difícil. Na sequência de inúmeros esforços para a criação do regime que banisse na sua totalidade o desenvolvimento e utilização destas armas surgiram as duas referidas convenções BWC e CWC. A Convenção relativa às Armas Biológicas foi negociada entre 1969 e 1971, tendo sido assinada em 1972 e entrado em vigor em 1975. Proíbe o desenvolvimento, produção, aquisição e armazenamento de agentes biológicos. No caso concreto destas armas, a facilidade e rapidez com que podem ser desenvolvidas em laboratório aparentemente inocentes leva a considerar que a Convenção, apesar de estabelecer um quadro normativo, tem uma capacidade muito limitada de verificação. A Convenção relativa às Armas Químicas efectivou-se bastante mais tarde e consubstanciou um período de negociação bem mais longo (1980 – 1992), foi assinada em

³ Conceito que já vigorava do passado, sendo nesta conferência aglutinado ao *draft* de revisão do tratado por se considerar um instrumento válido.

1993 e entrou em vigor em 1997. O seu objectivo principal foi banir completamente o desenvolvimento, a produção, a aquisição, a armazenagem ou o uso de qualquer tipo de arma química. Pode considerar-se como um grande catalizador da sua criação a utilização deste tipo de armas na guerra Irão – Iraque por ambos os lados. É aliás como reacção à utilização daquelas armas naquela guerra que se deu a criação do “*Australian Group*” (AG), em 1985, consubstanciando-se assim um grupo informal, que contabiliza 39 países, com vista a impedir a proliferação de armas químicas. Como principais actividades destaca-se a troca de informações, com intuito de controlar e impedir a proliferação e a elaboração de listas de produtos químicos essenciais, que devem ser submetidos a apertado controlo de exportação.

Torna-se agora oportuna uma referência à Agência Internacional de Energia Atómica (IAEA). Referimo-nos a uma Organização intergovernamental autónoma colocada sob a égide da ONU, cujo estatuto foi adoptado em 23 de Outubro de 1956, tendo entrado em vigor em 29 de Julho de 1957. O seu principal objectivo é encorajar e facilitar o desenvolvimento e utilização da energia nuclear no mundo para fins pacíficos, implementando para isso um sistema de auditorias e inspecções a infra estruturas e materiais nucleares, que visam verificar se não existem desvios para fins proscritos, designadamente a produção de ADM. No seu conjunto, tais procedimentos, denominam-se as salvaguardas (*safeguards*) nucleares, cuja acção é meramente técnica, não tendo qualquer capacidade de protecção física ou de força de polícia para o efeito. O seu sistema de inspecções está fundamentalmente contextualizado com as medidas estabelecidas no NPT, designadamente o facto de os seus Estados membros terem que aceitar totalmente as referidas salvaguardas nucleares. Deve assim ser identificada esta organização como actor relevante em toda a dinâmica do combate à proliferação de ADM que, estando sob a égide das NU, materializa as medidas previstas no âmbito do NPT que, como já vimos, deve ser considerado o pilar principal de todo o processo na actualidade.

Ainda no domínio da IAEA é pertinente fazer referência ao “*Protocolo Adicional*” que, no contexto do NPT passou a conferir àquela organização a autoridade para conduzir as denominadas *Special Inspections*. Considera-se como marco para esta possibilidade as lições apreendidas da Guerra do Golfo – 1991, em que o Iraque teria desenvolvido de forma secreta uma rede de infra estruturas de desenvolvimento de um programa de armas nucleares. Até então as inspecções daquela organização apenas incidiam sobre as estruturas declaradas pelo país

inspeccionado, deixando aqui um claro vazio em termos de mandato. Com este Protocolo Adicional as inspeções da IAEA passaram a ter um perfil mais pró-activo, tornando as salvaguardas nucleares num instrumento mais credível e eficiente. O acervo regulador da realização de testes nucleares tem sido também um motivo de preocupação ao longo de décadas, percorrendo um caminho que vai desde o estabelecimento de limitações na sua execução, até ao que temos actualmente que proíbe totalmente a realização de testes nucleares. O início deste percurso foi marcado em 1963 com assinatura entre os EUA, Reino Unido e União Soviética do *Limited Test Ban Treaty* (LTBT), que erradicava a realização de testes nucleares na atmosfera, espaço exterior e no espaço aquático, deixando apenas a possibilidade de realizar testes nucleares subterrâneos desde que a radioactividade residual não saia fora dos limites territoriais do Estado. Podemos considerá-lo o primeiro entendimento no âmbito nuclear Leste – Oeste, ainda que precedido de um clima de grande desconfiança. Ainda neste domínio dos testes nucleares o debate em torno da sua limitação continuou entre os EUA e a URSS, resultando os *Threshold Test Ban Treaty* (TTBT) e o *Peaceful Nuclear Explosions Treaty* (PNET) respectivamente em 1974 e 1976. O primeiro estabeleceu o limite de 150 kilotons para os testes subterrâneos, obrigando as partes a continuarem as negociações no sentido de se estabelecer um quadro de confiança mútua que limitasse o mais possível, e o segundo deu ênfase ao estabelecimento de verificações, troca de informação e acesso aos locais de teste. Relativamente àquele que é considerado actualmente o mais recente e de maior potencial neste domínio, o *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT), pode dizer-se que as conversações trilaterais (EUA, UK e URSS) para a sua criação iniciaram-se em 1977, tendo como universo de objectivos criar um regime que proibisse totalmente os testes com armas nucleares e estabelecer um regime de verificações credível. Tal dinâmica, apesar de evidenciar bons progressos nos seguintes três anos, foi refreada com envolvimento no *Strategic Arms Limitation treaty* (SALT) e totalmente marginalizada com a invasão da URSS no Afeganistão. Só em Dezembro de 1985 é que foram reassumidas as negociações, sendo a partir de 1990, com a antevisão da desvalorização da estratégia de dissuasão nuclear, perante o novo alinhamento político – estratégico que se previa, que o processo ganhou contornos mais sólidos. Assim, o CTBT que foi assinado em NY em 1996, passou a proibir todos os testes com explosões nucleares e estabeleceu um rigoroso regime de verificações. Contabiliza 175⁴ Estados signatários, sendo de destacar que desses 8⁵ não o ratificaram.

Aquando da referência ao AG, no contexto das armas químicas, sublinhamos a importância da afirmação de determinados grupos no domínio da não proliferação que têm um papel importante e activo em complementaridade com os tratados estabelecidos. É neste domínio que fazemos de seguida uma referência aos chamados *Supplier Control Mechanisms*. Referimo-nos concretamente ao *Zangger Committee* e ao *Nuclear Suppliers Group* que, sem quaisquer requisitos legais, constituem duas coligações voluntárias de nações com uma acção activa na restrição das exportações de equipamento e materiais para eventual desenvolvimento de armas nucleares. Apareceram assim grupos de fornecedores nucleares com a finalidade de minimizar as limitações decorrentes da incompleta adesão ao NPT. Relativamente ao primeiro, resultou de um grupo de quinze exportadores que entre 1971 e 1974 realizaram uma série de reuniões em Viena, como objectivo de definir as categorias de material e tecnologia nuclear que deveriam estar sujeitas a controlo especial. Denominado então por *Zangger Committee*, chegou a acordo sobre questões relativas a controlo de exportações, designadamente a interdição da venda a países considerados instáveis. Foi igualmente elaborada uma *Trigger List* e equipamentos que só podiam ser exportados se se destinassem a ser utilizados em instalações sujeitas às garantias da IAEA. Relativamente ao *Nuclear Suppliers Group*, surgiu mais tarde, em 1976, na sequência de um teste nuclear levado a cabo pela Índia em 1974. Este grupo, que se reuniu pela primeira vez em Londres, perseguiu medidas em tudo idênticas ao anterior, com excepção para o alargamento das suas preocupações à transferência de tecnologia.

Abordados até agora, os tratados, convenções e a acção de alguns grupos informais que se entende relevantes e estruturantes do actual regime de não proliferação, torna-se oportuno falar agora nas iniciativas, designadamente a *Proliferation Security Initiative (PSI)* e a *Container Security Initiative (CSI)*. A PSI foi lançada pelo Presidente dos EUA, em Cracóvia em 31 de Maio de 2002, na sequência do sentimento generalizado de que os tratados estabelecidos, no seu conjunto exigiam a necessidade de medidas complementares com o objectivo de conter o fluxo de ADM. Deve ser desde logo clarificado que a PSI não constitui uma organização, mas sim uma actividade que congrega numa base voluntária multilateral um conjunto de mais de sessenta Estados.

⁴ A Coreia, Índia e Paquistão não são signatários.

⁵ China, Colômbia, Egipto, Indonésia, Irão, Israel, EUA e Vietname.

Não tendo portanto uma estrutura formal instituída, a sua dinâmica decorre unicamente de uma plataforma de cooperação entre membros, em que estes se comprometem a empregar as suas capacidades nacionais de âmbito legal, diplomático, económico, militar e policial no controlo e interdição do tráfego de circulação de ADM e todos os materiais e componentes que possam contribuir para o seu desenvolvimento. Ao apelo inicial desta iniciativa de ambição global, para além de todo o apoio e encorajamento que recebeu das NU, aderiram inicialmente oito países, designadamente Portugal, elevando-se de seguida para onze numa primeira fase e quinze na segunda fase⁶. Sendo, como já foi dito, uma actividade que se preocupa principalmente com os fluxos, visa sobretudo os trajectos marítimos que se estabelecem entre os portos de potenciais exportadores de ADM e relacionados. Tal desiderato conduz logo à partida a um desafio no domínio do Direito Internacional, nomeadamente com o estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Pois, o conhecimento e abordagem de situações menos claras é bastante difícil dado que os protagonistas são entidades que, operando num quadro legal, desenvolvem actividades paralelas de forma encoberta, deixando pouca margem legal para a intercepção. Decorre como fundamental um intenso esforço de troca de informação entre parceiros, e desenvolver de forma gradual medidas harmonizadoras entre os diferentes acervos legislativos. Como materialização deste esforço é de referir o significado da *Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation Convention* comumente conhecida por *SUA Convention*, bem como a sua contextualização como instrumento de apoio à PSI.

A referida convenção, foi adoptada pelos seus Estados signatários, em 1988, como resposta ao número crescente de actos de pirataria e similares levados a cabo no alto mar. Assim, na sequência da Resolução A.584(14) adoptada pela Organização Marítima Internacional (IMO), foi adoptado um conjunto de medidas de combate à criminalidade no mar. Mais tarde, no contexto da não proliferação de ADM, foi equacionada a hipótese de estabelecer protocolos de alteração à *SUA Convention* com o intuito de lhe atribuir também possibilidades de actuação naquele domínio. Desta forma,

⁶ Os onze países referidos são: Alemanha; Austrália, Espanha, EUA, França; Holanda; Itália; Japão; Polónia; Portugal; e Reino Unido. De seguida juntaram-se o Canadá, a Noruega, Singapura e a Turquia, perfazendo assim o que se denomina o *core group*.

os referidos protocolos de 2005 ao serem ratificados trarão algum desenvolvimento a esta situação ⁷.

Finalmente uma última referência à já anunciada CSI, ainda que telegráfica. Trata-se de uma iniciativa lançada também em 2002 pelo Gabinete de Protecção de Fronteiras Norte-Americano ⁸. Sendo complementar à PSI, tem como preocupação fundamental gerar medidas que tornem o controlo de contentores para transporte marítimo mais apertado e rigoroso. A ênfase colocada naquele formato de transporte baseia-se em dados como: 90% das trocas mundiais são feitas em contentores; cerca de metade dos valores que dão entrada nos EUA chegam por contentor; em cada ano cerca de sete milhões de contentores dão entrada através de portos dos EUA. Tendo um enfoque inicial nos portos mais relevantes dos EUA, esta iniciativa vai-se alargando a outros portos de acordo com o interesse dos outros Estados participantes. Designadamente, em 2004, foi assinado um acordo entre a UE e o *United States Department of Homeland Security* com o objectivo de estender a CSI a toda a Comunidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe dos tempos em que a proliferação de ADM estava contextualizada com a vulnerabilidade mútua entre o Leste e o Oeste, verifica-se que esta temática continua a absorver as preocupações de toda a comunidade internacional. A acção política – diplomática, como responsável pela criação de um clima de confiança e cooperação, continua a ter um papel importante, ainda que, com contornos totalmente diferenciados. O seu campo de actuação é hoje mais difuso e transformante, dado que procura actuar sobre estruturas de geometria variável, sem centros bem definidos e por isso instáveis. Estamos assim perante um quadro de complexidade e interdependência que, criando um campo de actuação favorável à ameaça, torna os Estados mais vulneráveis.

O regime de não proliferação que procurámos apresentar nas suas linhas principais, materializado por uma intensa rede de tratados, convenções, iniciativas e a actuação de grupos informais, é a resposta que se conseguiu

⁷ Relativamente ao transporte aéreo, é regulado pela Convenção de Chicago que se espera que venha a ser alvo de abordagens semelhantes.

⁸ Constitui uma agência do Departamento *Homeland Security*

encontrar até ao momento sendo, como já vimos, de interpretação subjectiva a avaliação da sua eficiência.

Naturalmente que, não estando satisfeitos com o nível crescente da ameaça, temos tendência para admitir que os instrumentos político – diplomáticos estão aquém do necessário e esperado. Contudo, parece-nos também uma visão demasiado simplista de uma questão tão complexa, pois torna-se importante identificar que constrangimentos se colocam perante a aplicação de tais instrumentos. Como em tudo na vida, o realismo e precisão dos diagnósticos são fundamentais. Queremos com isto dizer que a acção político – diplomática não deve ser abandonada ou desacreditada, mas sim reparada, otimizada e complementada com outras formas de actuação, designadamente pelo estabelecimento de medidas de carácter coercivo legais e eficazes.

Sabemos então que o estabelecimento de um regime de não proliferação lida com desafios que podemos sistematizar desta forma:

- *A compatibilização do acervo legislativo* – Tendo em linha de conta estabelecer pontes convergentes entre os regimes nacionais, internacionais e o regime de não proliferação. Sabemos que hoje o mundo *Ocidental*, está alicerçado de tal forma na promoção dos fluxos e do bem-estar que remete para segundo plano as questões de segurança. Estão assim criados obstáculos concretos à capacidade de controlo, vigilância, inspecção e interposição;
- *O desafio da tecnologia* – Sem querer entrar puramente num campo de explanação específico e exigente como o tecnológico, pretende-se enfatizar aqui que, estando nós perante um campo altamente dependente da tecnologia, existirá um potencial elevado para criar condições propícias ao desenvolvimento de ADM cada vez difíceis de interceptar. Desta forma, a proibição dos ensaios nucleares, como previsto no CTBT, limita mas não inviabiliza a proliferação, já que serão desenvolvidas formas de simulação computadorizadas e outras que permitiram continuar a desenvolver estas armas;
- *O desafio político* – Todos sabemos que mesmo perante um regime de não proliferação sustentado em excelentes tratados e iniciativas, se não existir real vontade política, viveremos eternamente de forma sofismada a identificar as disfunções e imperfeições do sistema, criando um sentimento reformador permanente sobre ele, sem contudo se dar qualquer passo na reforma das mentalidades.

- *O desafio económico* – É incontornável pensar que a implementação de um sistema exige investimento ao nível da estratégia genética, estrutural e operacional de cada entidade envolvida. A geração de meios, a sua estruturação e a sua aplicação exige aos participantes neste processo global que canalizem recursos, o que, como sabemos, é bastante mitigado pelos Estados pela dispersão de aplicação dos seus recursos. Tema este que constitui sempre fonte de tensão entre as elites políticas e as populações.

Por fim, procurando identificar um denominador comum aos desafios elencados, não devemos esquecer que o combate à proliferação, mais do que a sensibilização das elites políticas e militares, exige o envolvimento de toda a comunidade. Tal participação só é possível com o necessário conhecimento sobre o tema, para o qual toda a explanação e debate de ideias em torno do tema concorrem sobremaneira.

BIBLIOGRAFIA

- Convention on the Prohibition of the Development Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction – Dec 1971.
- Convention on the Prohibition of the Development Production and Stockpiling and use of Chemical Weapons and on their Destruction – 1993.
- CUE (2003). *A Secure Europe in a Better World*, Conselho da União Europeia.
- EUA (2002). *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, EUA.
- EUA (2006). *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, EUA.
- EU (2003). *European Union strategy against proliferation of weapons of mass destruction*, European Union.
- GOLDBLAT, Jozef (2002) - *Arms Control*. London: SAGE Publications INC, 2002.
- GRAHAME, David (2002). *Arms Control Chronology*, The Center for Defense Information, Washington.
- IMO (2005). *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988*. 2005 Protocols. International Maritime Organization.
- Non-Proliferation of Nuclear Weapons Treaty – 1969.
- Proliferation Security Initiative.
- SEADAM (2005). *Intervenção do Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos assuntos do Mar na audição pública organizada pelo Parlamento Europeu sobre proliferação de armas de destruição massiva*, www.governo.gov.pt, acedido em 16 de Dezembro de 2005.
- SOKOLSKI, Henry (2006). *Taming the next set of Strategic Weapons Threats*, US Army War College.
- UN (2004). *Security Council Resolution 1540*, United Nations, 28Apr2004.