

Potências em ascensão e a não proliferação nuclear

59

SWARAN SINGH

O declínio relativo porém constante da única superpotência, os Estados Unidos, desde o final da guerra fria, cedeu lugar ao tímido surgimento de um mundo multipolar, moldado pelo advento dos poderes em 'ascensão.' Para além das equações nucleares olho-no-olho de duas superpotências, esta época também testemunhou os discursos de segurança que se aprofundam e ampliam, bem como o dos armamentos nucleares, o qual passou da dissuasão ao desarmamento com os Estados Unidos na liderança, rumo a um mundo livre dos armamentos nucleares. Tal fato poderá ser tido como causa e também consequência da crescente influência das potências em 'ascensão.' A própria característica que define as potências em 'ascensão' é a sua crescente prosperidade econômica que os torna confiantes e mais ativos nas relações internacionais, com frequência longe de suas bases e preocupações.

No entanto, os desafios que a influência em alta das potências em ascensão aporta ao sistema internacional não se igualam a um desafio à ordem hegemônica dos Estados Unidos. Estes países não se conformam por inteiro com os sistemas centrados no Ocidente, nem se consideram oponentes convictos da ordem liberal internacional, sendo que cada qual destes permanece uma combinação dinâmica e evolutiva de aceitação e rejeição dos princípios das normas e sistemas estabelecidos. No entanto, sua ascensão não sinaliza um total desafio nem exclui a emergência de regimes de segurança ou de não proliferação, capazes de servir aos interesses das potências tradicionais bem como

aquelas em ascensão.¹ Com efeito, aqui surge a questão essencial de se considerar as potências em 'ascensão' uma unidade monolítica, ou mesmo se tal conceito poderia ser definido com esta clareza, continua como foco de contestação e tímida insinuação.

Com expressivas variações por diversos motivos, a relação das potências em ascensão inclui China, Índia, Rússia, Brasil, Argentina, México, Egito, África do Sul, Nigéria, Irã, Arábia Saudita, Turquia, Austrália, Coreia do Sul e mais outros. Com instituição, celebrou-se o advento das potências em 'ascensão' por sua participação nos discursos do G20, para a redenção da economia global de sua desaceleração desde 2008. Porém a participação no G20 pelas potências em ascensão parece mais um esforço pelas tradicionais grandes potências de fomentar um autêntico multilateralismo capaz de convencer as primeiras de se afastar do seu tradicional ceticismo com relação à ordem estabelecida, em favor de assumir as maiores responsabilidades que vêm junto com mais poder e estatura. Para começar, esta tentativa pressupõe que as tradicionais grandes potências continuarão a assumir a maior parte das obrigações.² Ademais, as potências estabelecidas também começaram a adotar algumas das posturas mundiais diferentes destas potências em ascensão.

Contudo, em razão das sensibilidades de ambos os lados em assuntos de segurança regional e de não proliferação nuclear, a participação na responsabilidade e no poder parece que se tornou difícil de realizar. Neste terreno, as potências em ascensão parecem também que se tornaram mais visíveis e ativas, e até assertivas. Por exemplo, o suposto programa nuclear do Irã que tem dominado os debates sobre a não proliferação nuclear na última década, levou Rússia e China a exercer papéis mais visíveis de equilíbrio no Conselho de Segurança da ONU, ao passo que outras potências em ascensão também se esforçaram a facilitar as soluções não coercitivas. Uma das soluções mais inovadoras neste sentido foi adiada em maio de 2010, na qual o Brasil facilitou uma combinação trilateral através da qual o Irã concordou em transferir à Turquia 1200 kg de seu urânio com menos de 5% de enriquecimento, para receber varas de combustível mais enriquecido (até 20 por cento) para seu

-
- 1 ALEXANDROFF, Alan S. and COOPER, Andrew Fenton (eds.). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Baltimore: Brookings Institution Press, 2010, p. 1.
 - 2 PATRICK, Stewart. The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs. In: BRADFORD, Colin I. and LIM, Wonhyunk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 2011, p. 261.

antigo reator de pesquisas médicas. Esta operação entre as potências em ascensão no campo sensível da proliferação nuclear deixou os Estados Unidos e seus aliados nitidamente perturbados, o que levou o Conselho de Segurança da ONU a bloquear a operação através de sanções. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, reagiu com vigor para reforçar a centralidade das potências em ascensão em questões de paz e guerra no mundo do século 21:

Chegou a hora de que em assuntos graves de guerra e paz as nações emergentes, como Turquia e Brasil, e outras a exemplo de Índia, África do Sul, Egito e Indonésia, tenham voz. Não apenas será feita justiça às suas credenciais e capacidades; será também melhor para o mundo.³

Nada melhor para enfatizar como as potências em ascensão aparentam disposição para participar das responsabilidades, ao procurar ampliar suas parcelas na tomada de decisões e no poder. Ademais, assinalou como as potências em ascensão desejam ser vistas não como agressoras ou causas de instabilidade no sistema, garantindo sua colaboração na arquitetura de segurança global no mundo do século 21. No entanto, estas potências em ascensão sofrem de limitações e receios. No mínimo, suas céleres taxas de crescimento geram a expansão exponencial de sua procura por recursos, muito além das suas dotações nacionais, o que de certo provocará a concorrência *entre* elas assim como *com* as potências estabelecidas, embora não sejam em essência potências 'pouco satisfeitas' procurando reformular a ordem existente.⁴

Com este pano de fundo em ebulição e dinâmico, a impaciência ou a tentação das potências tradicionais par a lançar mão da coerção, acelerará seu declínio constante, mantendo as mesmas ligadas a situações como as do Iraque e Afeganistão, o que ao mesmo tempo dissuadirá as potências em ascensão de se esforçar com transições pacíficas, que são bastante críticas visto que o atual mundo com a expansão das potências nucleares não poderá viver com as teorias convencionais sobre as guerras hegemônicas. Logo, a chave

-
- 3 SAUER, Tom. The Emerging Powers and the Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Regime. *Security Policy Brief*, Brussels: Institute for International Relations, No. 27, setembro de 2011, p. 3.
 - 4 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006, p. 27; KLARE, Michael T. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Henry Holt and Co., 2009, p. 9.

reside no desenvolvimento de mais estratégias conjuntas e inovadoras de administração destas metamorfoses no sistema internacional. E com este pano de fundo precário e emergente, o presente artigo analisa o papel das potências em ascensão na elaboração do esboço dos discursos para a não proliferação nuclear, assim como desatar a obsessão da guerra fria relativa à centralidade dos armamentos nucleares nos discursos de segurança.

A CAMPANHA DA NÃO PROLIFERAÇÃO

De acordo com o quadro geral, foram reduzidos os armamentos nucleares no mundo de 68 mil em 1987 para pouco mais de 12 mil em 2007.⁵ Os atuais arsenais nucleares equivalem à sexta parte do que há muito tempo suscitava o movimento florescente de previsões sobre o espectro do conflito nuclear que levaria ao fim do mundo. Ao mesmo tempo os Estados como Argentina, Brasil e África do Sul – todos tendo conduzido programas sigilosos de armamentos nucleares nas décadas de 70 e 80 – desistiram dos mesmos e franquearam suas instalações nucleares às inspeções internacionais.⁶ Nos anos 90 tivemos o caso extraordinário de Ucrânia, Belarus e Cazaquistão, que concordaram em transferir todos os armamentos nucleares soviéticos para a Rússia, e na década passada foi a vez dos marcantes exemplos de Líbia e Iraque que foram obrigadas a desistir de seus programas nucleares, havendo a esperança em curso da Coreia do Norte de também liquidar seu programa de armamentos nucleares.

Entretanto, em maio de 1998 Índia e Paquistão testaram seus armamentos nucleares e reivindicam seu espaço na condição de Estados nucleares, sendo que o mundo vem aos poucos aceitando a posse por Israel de mais de 100 armamentos nucleares. Ademais, nenhuma das novas potências nucleares seguiu as superpotências no caminho da abordagem maximalista aos arsenais nucleares, sendo que as novas potências restringiram muito mais seu comportamento em comparação com a quantidade de Estados nucleares nas décadas de 50 e 60. Uma análise de suas despesas com defesa auxilia também

5 DOKOS, Thanos P. *Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: NATO and EU options in the Mediterranean and the Middle East*, New York: Routledge, 2008, p. 20.

6 DAVIS, Zachary S. Nuclear Proliferation and Nonproliferation Policy in the 1990s. In: KLARE, Michael T. e CHANDRANI, Yogesh (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*, 3ª ed., Nova York: St. Martin's Press, 1998, p. 135.

a entender o peso relativo dado pelos novos Estados nucleares a seus armamentos nucleares bem como os acessórios, a exemplo dos programas de mísseis, controle e comando, etc.⁷ O que nos causa alívio ver que além de seus recursos nacionais limitados, sua cultura e previsões estratégicas atribuíram baixa prioridade aos armamentos nucleares. Ademais, todos continuam com o propósito de reduzir e eliminar seus arsenais nucleares como parte da iniciativa de desarmamento nuclear, embora também possuam pressões políticas internas para esta finalidade, com base unilateral. No mínimo do ponto de vista unitário, o grande cenário impressiona.

Proliferação dos Armamentos nucleares e Despesas com Defesa: 1997-2007⁸

Ano/País	No. Total	FSU/Rus	EUA	China	França	RU	Israel	Índia	Paq
1997 Armas	68.000	43.000	24.000	420	420	300	0	0	0
2007 Armas	12.076	5.682	5.521	130	348	185	100	50	60
1997 Desp bi \$		28,8	276,3	22,8	61,3	46,0	11	17,4	3,8
1997 Desp bi \$		45,9	576,3	84,1	63,3	53,1	13,5	28,8	5,2

Porém o desejo bem como a paranoia com a ideia de possuir armamentos nucleares continua viva. Uma gama inteira de novas nações aspirantes, principalmente asiáticas e que inclui Irã, Síria e Mianmar, continua a trabalhar para ingressar no exclusivo clube nuclear. A maioria destas nações aspirantes se ocupa de rivalidades militares regionais e deseja os armamentos nucleares para enaltecer sua segurança e prestígio nacionais. Estas aspirações poderão não se concentrar na realização de mudanças estruturais no sistema internacional, porém aumentam a possibilidades de conflitos nucleares regionais, com implicações no sistema internacional. Há também os Estados com tecnologias nucleares avançadas, e exemplo do Japão, Alemanha e Itália, com

7 Ver detalhes em SINGH, Swaran. China-India-Pakistan: Nuclear Command and Control in Southern Asia, *SASSI Policy Paper 3*. Islamabad: South Asian Strategic Stability Institute, 2010.

8 DOKOS, Thanos P, *Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: NATO and EU options in the Mediterranean and the Middle East*, New York: Routledge, 2008, p. 20.

grupos internos de interesse que clamam pela militarização destas tecnologias. Ademais, centenas de toneladas de material físsil e milhares de especialistas ociosos em razão da implementação dos sucessivos tratados para o controle de armas, continuam presentes em diversos países sob diferentes condições de segurança e controle.

O ditado de que uma arma nuclear já faz mal foi reforçado pelo crescente espectro do terrorismo nuclear ou do 11/09 nuclear, prognósticos que se tornam mais convincentes na esteira da movimentação sem precedentes a respeito do crescente setor de geração de energia nuclear. Esta euforia surgiu com as preocupações em alta das emissões de carbono, junto com a demanda sempre em expansão por energia em todo o mundo, tendência que sequer sofre um arranhão com o desastre nuclear de Fukushima, no Japão, em março de 2011. Estes eventos deslocaram as ameaças nucleares do palco global para o regional, sendo que há a consciência em ascensão de que alguns destes Estados com orientação 'regional' poderiam simpatizar com determinadas ideologias radicais (ou até organizações terroristas), ou simplesmente serem incapazes de garantir o acesso zero destes elementos às suas instalações, materiais e tecnologias nucleares. À vista da natureza nobre destes novos desafios, há ênfase na necessidade de revisar e reorganizar as normas e regimes de não proliferação.⁹ Ademais, hão de ser revistas as próprias premissas e parâmetros dos discursos sobre a não proliferação, de modo a facilitar o acréscimo de novos valores às perspectivas das potências em ascensão.

Não há como negar o fato de que os armamentos nucleares foram alvo de reduções verticais bem sucedidas e que a proliferação horizontal das mesmas se deu de fato em menor escala e peça por peça. Ocorreu a expansão horizontal bem maior com a disseminação das tecnologias nucleares civis, com foco recente na geração de energia e demais benefícios civis em outros setores e atividades. Os especialistas acreditam que é possível estarmos adentrando uma segunda e verdadeira era nuclear, onde as armas do gênero seriam componentes marginais e negativos do que a ciência nuclear fosse capaz de oferecer à humanidade. Há também os especialistas que acreditam que mesmo a posse de armamentos nucleares por mais e mais potências em ascensão servirá apenas para garantir a transição pacífica ao sistema internacional. China e Índia, por exemplo, deixaram bastante claro em seus discursos

9 DAVIS, Zachary S. Nuclear Proliferation and Nonproliferation Policy in the 1990s. In: KLARE, Michael T. e CHANDRANI, Yogesh (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*, 3ª ed., Nova York: St. Martin's Press, 1998, p. 135.

sobre a não proliferação nuclear, como seus programas nucleares foram concebidos apenas como meio de facilitar sua ascensão pacífica, constringendo os EUA de tentar interromper seu declínio (e a ascensão destes) por meios coercitivos.¹⁰ Na verdade, nem todas as potências em ascensão mostraram o mesmo interesse pelos armamentos nucleares. Ademais, há aquelas que não lograram convencer o mundo de que seus programas nucleares foram criados em razão de suas necessidades de desenvolvimento, os quais se tornaram mais e mais integrante do conceito de segurança nacional.

O PAPEL DAS POTÊNCIAS EM ASCENSÃO

Mesmo não sendo empregados os armamentos nucleares desde a única vez em 1945, mas a ‘não utilização’ passou a ser reconhecida como a única utilização aceitável, sendo que os armamentos nucleares passaram a ser aceitos como armas políticas e não militares destinadas apenas para deter os adversários nucleares, seu epíteto de ‘moeda do poder’ continua a manter o interesse das potências em ascensão nas tecnologias nucleares. Muitos acreditam que as potências nucleares – formalmente assim denominadas no tratado de não proliferação nuclear (NPT) para negociar de ‘boa fé’ o desarmamento, continuaram a demonstrar sua fé nos armamentos nucleares para sua segurança nacional, e que as mesmas são tidas mais e mais pelas potências nucleares como “essenciais para deter os Estados rebeldes bem como as potências em ascensão, as quais também procuram obter armas de destruição em massa.”¹¹

O argumento tem base no fato de que mais e mais Estados atualmente têm como acessar materiais e tecnologias nucleares, e logo deter os Estados Unidos significa que os armamentos nucleares se tornaram mais atraentes para os países aspirantes, porém instrumento menos atraente para garantir a onipresença e onipotência dos Estados Unidos na política mundial. A preponderância e disposição dos EUA para o emprego da força será muito facilitada caso o mundo se desfizesse de todos os armamentos nucleares. Esta é a lógica considerada realista atrás da recente virada por alguns líderes dos EUA,

10 PAUL, T. V. Nuclear Weapons and Asian Security in the Twenty-first Century. In: SISODIA; N. S. KRISHNAPPA V. and SINGH, Priyanka (eds.), *Proliferation and the Emerging World Order in the Twenty-First Century*, New Delhi: Academic Foundation, 2009, p. 42.

11 DIEHL, Sarah J. and MOLTZ, James Clay, *Nuclear Weapons and Nonproliferation: A Reference Handbook*, 2ª ed. Santa Barbara, Cal.: ABC-CLIO, Inc, 2008, p. 38.

que advogam um mundo livre de armamentos nucleares. Porém ao mesmo tempo os EUA se sentem vulneráveis ao terrorismo nuclear e aos estados rebeldes, sendo que o objetivo principal do NPT de desarmamento nuclear continuará refém do desarmamento pelas potências nucleares, o qual obrigará as não potências a abrirem mão da opção nuclear, ou será o abandono total da opção nuclear pelas não potências que incentivará as potências nucleares a trilharem o santo caminho do desarmamento nuclear.

Ao mesmo tempo, a maioria das potências em ascensão se vê como defensora de um mundo livre de armamentos nucleares, sendo que países como China, Brasil e Índia se sentem justificados por sua fé original no desarmamento nuclear como melhor solução para garantir a segurança. Porém a maioria desejaria ver as potências tradicionais liderarem com ações e não com palavras. A China, talvez a mais aceita candidata ao epíteto de potência em ‘ascensão’, com frequência procura projetar a imagem de segundo pólo da aliança G2 ou do novo pólo da nova guerra fria. Porém, não há dúvida de que a nação revolucionária do Presidente Mao se tornou parte da atual ordem hegemônica dos Estados Unidos, talvez para que a mudança se faça por seu interior. Vê-se a China cada vez mais em sintonia com a diplomacia de não proliferação dos Estados Unidos (por ex: as Negociações das Seis Partes).¹²

Atualmente a China rejeita sua antiga retórica do ‘hegemonismo norte-americano’ e em seu lugar fala na construção de um ‘mundo harmonioso,’ o que em parte afasta os temores das potências tradicionais se aliarem em equilíbrio contra as potências em ascensão.¹³ De igual forma, acredita-se que a convenção de cooperação nuclear civil Índia-EUA – o qual trata da ausência de testes de armamentos nucleares pela Índia – reforçará o compromisso desta última com a regra de não proliferação.¹⁴ Tal fato deverá incentivar as potências tradicionais a admitir e não excluir as potências em ascensão. Porém, continua o ceticismo forte sobre questões sensíveis como o Irã, onde o tom da retórica é estridente nos dois lados. O que não é verdade das relações dos EUA

12 ROSS, Robert S. and Alastair Iain JOHNSTON, Introduction. In: JOHNSTON, Alastair I. and ROSS, Robert S. (eds.), *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford, Ca: Stanford University Press, 2006, p. 5.

13 NYE, Joseph S. and JISI, Wang. The Rise of China's Soft Power and Its Implications for the United States. In: ROSECRANCE, Richard N. and GUOLIANG, Gu (eds.), *Power & Restraint: A Shared Vision for the U.S.-China Relationship*. New York: Public Affairs, 2009, p. 27.

14 DREZNER, Daniel W. The New New World Order, in *Global Politics in a Changing World: A Reader*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Co, 2009, p. 323.

ou do Irã com outros países. O Irã considera China e Índia potências em ascensão e solicita a sua cooperação para servir de contrapeso a Europa e Estados Unidos. China e Rússia forneceram tecnologias nucleares ao Irã, porém não desejam que este possua armamentos nucleares, sendo que nenhum dos dois fornecedores se aventuraria a desequilibrar suas relações com os EUA.¹⁵

Mas o dilema fundamental das potências tradicionais ao admitir as potências em 'ascensão' permanece a grande distância entre suas posturas, sistemas e culturas políticas, que conserva o ceticismo das potências tradicionais torna difícil para as mesmas criarem um consenso sobre a evolução de estratégias, regimes e normas de não proliferação para fazer face a nossos futuros desafios de segurança. De igual modo, a fé inabalada nas armas nucleares pelas grandes potências tradicionais definidas no NPT apenas aumenta o ceticismo entre as potências em ascensão, em especial entre algumas destas que procuram desenvolver seus próprios meios de dissuasão nuclear. Tal fato significou a erosão acelerada da legitimidade da não proliferação centrada no NPT. Então, ao passo que as potências em ascensão deverão se esforçar para auxiliar na criação de um consenso sobre a futura não proliferação, o futuro do NPT poderá residir na procura de uma forma de admitir uma potência em ascensão como a Índia em suas fileiras, como estado declarado de armas.¹⁶ E haverá outros candidatos com credenciais e capacidades nucleares os quais também deverão ser abordados de forma a evoluir e também implantar estratégias, regime e normas abrangentes de não proliferação para o século 21. O crescente sucesso do mercado livre e da democracia tornam os estados mais e mais limitados por suas forças políticas internas, as quais cobram explicações convincentes sobre como o NPT – o núcleo da não proliferação no século 20 – poderá refletir as realidades básicas do século 21.

QUESTÕES ENTRE AS POTÊNCIAS EM ASCENSÃO

As preocupações sobre a não proliferação não tratam apenas dos desafios dos contra-argumentos no nível interno, tais argumentos foram também tidos como grande obstáculo das relações bilaterais das potências em ascensão. Austrália e Japão, por exemplo, vem utilizando o argumento da não prolife-

15 p. 88.

16 RAI, Ajai K. *India's Nuclear Diplomacy After Pokhran II*, Nova Delhi: Dorling Kindersley, 2009, p. 241.

ração ao solicitar da Índia que subscreva o NPT e o tratado abrangente sobre a eliminação dos testes (CTBT). A condição da Índia de não signatária do NPT e do CTBT resultou na relutância daqueles países em permitir todo comércio nuclear com a Índia; seja reatores nucleares do Japão ou urânio da Austrália. O Irã experimentou relutância semelhante de Rússia e China, e mesmo a Índia parece ter sido por cautelosa demais, todos no esforço de não desequilibrar a liderança dos EUA. O 'lobbies' da não proliferação no interior das potências tradicionais tiveram o poder suficiente para bloquear a cooperação nuclear entre as potências em ascensão. Isto apesar de que no nível oficial, Austrália e Japão tinham concordado em obter para a Índia a dispensa da *Nuclear Suppliers Group* (NSG), bem como apoiaram a convenção de cooperação nuclear civil EUA-Índia.¹⁷

Estas políticas rígidas e contraditórias na cooperação nuclear entre as potências em ascensão foram orientadas por seu entendimento de longa data, com base no NPT sobre a não proliferação, a qual deverá ser revista e revisada a fim de facilitar o progresso autêntico da norma de não proliferação que acolhe as opiniões de maior quantidade destes novos integrantes. Estes Estados em ascensão jamais foram contra a conveniência da não proliferação e já não são contra a centralidade do NPT naquele esforço, salvo que a retórica da guerra fria abrigava retóricas treinadas sobre as binárias rígidas de Leste e Oeste, virtudes e fraquezas, etc., que hoje se tornaram irrelevantes. Porém com frequência o discurso nacional deixa de ir além destas antigas teologias, e da falta de flexibilidade do NPT – que hoje parece ter sido esculpido na pedra – não ajuda a situação. Às vezes parece que a retórica do NPT – representativa de uma norma universal, apenas coloca as potências em ascensão mais na defensiva, com menor capacidade de participarem com novas formulações.

Com efeito, tais restrições internas das potências em ascensão para procurar paradigmas alternativos da não proliferação, contam com o reforço da hipocrisia continuada das NWSs e da lacuna de sua retórica política e ações efetivas. No que concerne aos programas nucleares das potências nucleares, jamais houve um debate sobre sua retirada e eliminação. Suas armas têm a justificativa de garantir a estabilidade da ordem mundial. O que afetará nitidamente a legitimidade dos proponentes da não proliferação no interior dos

17 MEDCALF, Rory. Grand Stakes: Australia's Future between China and India. In: em TELLIS, Ashley J.; TANNER, Travis e KEOUGH, Jessica, *Strategic Asia 2011-2012: Asia Responds to its Rising Powers – China and India*, Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2011, p. 216.

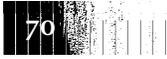
debates nacionais das potências em ascensão, emasculando os argumentos de sua forças políticas que se opõe à proliferação dos armamentos nucleares. Por outro lado, auxilia aqueles a favor da proliferação a avançar com o programa da base normativa. A norma e regimes de não proliferação são retratados por estes proponentes dentro das potências em ascensão como conspiração das NWSs para privar as NNWs do desenvolvimento nas fronteiras da ciência e para dispor de todos os meios possíveis de garantir a segurança nacional e a sobrevivência. Tal fato reforça seus argumentos sobre a moeda do poder, seguro e pechincha, sendo o caso da Coreia do Norte citado com frequência como prova de como os armamentos nucleares são passíveis de dar não apenas segurança mas também de abrir novas vias para o debate político com as grandes potências bem como a garantia de auxílio para o desenvolvimento.¹⁸

REVISÃO DO NPT

A peça central dos esforços e entendimentos para a não proliferação nuclear, o NPT, criou controvérsias em diversas frentes. O mesmo preserva o regime mais universal e também o que mais deixou de abrigar os principais países que geram preocupações, assim como o que mais foi desafiado e infringido, com imunidade, por diversos de seus Estados membros. Esta, como outras, é a história do copo meio cheio com resultados mistos, porém se tornou pouco a pouco menos representativo das realidades básicas e deixou de evoluir com o tempo. O NPT foi bem sucedido mas não o suficiente. Em que pese sua projeção como norma universal, o mesmo continua inflexível ao extremo, disposto a quebrar, no lugar de vergar para adaptar-se às realidades básicas em mutação. A mais marcante ainda é sua tentativa de congelar para sempre as distinções entre as virtudes a fraquezas nucleares, não abrindo espaço para a saída organizada de uma potência em declínio ou a entrada de uma potências em ascensão.¹⁹ E nas palavras de George Perkovich: “A procura por armamentos nucleares... não diminuirá caso os Estados que já as possuem continuem a exibi-las como emblemas do poder nacional.” Pelos motivos

18 CHA, Victor D. Nuclear Weapons, Missile Defense, and Stability: A Case for “Sober Optimism. In: ALAGAPPA, Muthiah, *Asian Security Order*, Stanford, Ca: Stanford University Press, 2003, p. 467-469.

19 PAUL, T. V., “The India-US Nuclear Accord in Strategic Context”, em HUNTLEY, Wade L. and SASIKUMAR, Karthika (eds.), *Nuclear Cooperation with India: New Challenges, New Opportunities*, Vancouver: Simons Centre for Disarmament and Non-Proliferation Research, 2006, p. 48.



supra referidos, alguns analistas temem que estejamos nos aproximando da dissolução das negociações de não proliferação de 1970 sob a égide do NPT.²⁰

O NPT foi concebido de início como compromisso pelas potências nucleares (os que explodiram artefatos nucleares antes de 1º de janeiro de 1967) de não transferir armamentos nucleares às NNWSs. As NNWSs se comprometeram a (a) não adquirir armamentos nucleares (Artigo 2) e (b) verificar tal compromisso ao franquear suas instalações nucleares a inspeções pela Agência Internacional de Energia Atômica (Artigo 3). Tal compromisso foi assumido pelas NNWSs em troca de (a) cooperação em energia nuclear garantidas pelas potências nucleares (Artigo 4), e com a promessa destas últimas de negociar ‘em boa fé’ para o desarmamento nuclear (Artigo 6). Porém a assinatura do NPT em 1970 foi seguida apenas do aumento exponencial dos arsenais nucleares das superpotências, e mesmo após as reduções sem precedentes, cada uma possui quatro a cinco vezes o do resto do mundo juntos. A transferência das tecnologias nucleares civis sempre foi seletiva (até sigilosa) e controversa. Portanto, grande parte do NPT continua sem vigência, sendo que se conhece o mesmo mais pelas infrações do que pelo cumprimento, embora subscrita e ratificada por mais de 185 nações.

Para começar, o NPT teve o propósito de evitar que Estados como Alemanha e Japão criassem armamentos nucleares. Foi atingido este objetivo na década de 50 através de sua renúncia à opção pelos armamentos nucleares, embora a ambos os países fosse oferecido em troca o ‘guarda-chuva nuclear’ da dissuasão prolongada. A Índia tentou também uma opção semelhante em vista dos testes atômicos da China de 1964, mas em vão. Porém, assim que secou a tinta no teto do NPT as nações questionaram o seu mundo e espírito. Com exceção da Índia que se viu em desafio flagrante ao testar em artefato nuclear em maio de 1974 (que a Índia denominou de explosão nuclear pacífica), as potências em ascensão, a exemplo de Alemanha, França e Itália surgiram como grandes fornecedores de tecnologias nucleares, com frequência além do que dispunha o NPT e além dos compromissos e do espírito do NPT. A Alemanha, por exemplo, ofereceu ao Brasil tecnologias de reprocessamento e enriquecimento como parte da venda de vários reatores, ao passo que a França forneceu tecnologias de reprocessamento ao Paquistão e Coreia do Sul, e a Itália vendeu tecnologia de reprocessamento ao Iraque. O fornecimento pela China de artigos nucleares Paquistão e Coreia do Norte foi o ponto alto de todos.

20 DIEHL, Sarah J. and Clay, James MOLTZ, *Nuclear Weapons and Nonproliferation: A Reference Handbook*, 2ª ed., Santa Barbara, Cal.: ABC-CLIO, Inc, 2008, p. 38.

Os compradores, também signatários do NPT, tinham igualmente culpa. O Paquistão, comprador porém não signatário, ganhou notoriedade acerca de rede A Q Khan e ligações específicas com os programas nucleares de Coreia do Norte e Líbia. Trata-se de tecnologias que, após as revelações sobre os programas do Iraque e da Coreia do Norte, se tornaram o foco do regime de controle nuclear dos últimos anos. Iraque subscreveu em 1969 e Coreia do Norte em 1985, porém ambos trabalharam em sigilo com seus programas de armamentos nucleares. O ocorrido deverá ser interpretado no contexto da política da guerra fria, com o Paquistão surgindo como Estado de 'linha de frente' para os EUA, por garantir a saída soviética do Afeganistão. Atualmente quando os Estados Unidos fazem exceções para a Índia, surgem temores de que a Índia se torne linha de frente por servir de contenção às ambições da China, pelo menos esta é a visão que emana de Beijing e demais especialistas chineses. Envolver as potências em ascensão na revisão do NPT acarreta complicações arraigadas.

Em especial, o envolvimento das potências em ascensão que aparentam não estar alinhadas com a norma estabelecida de não proliferação parece ser complicado porém inevitável. O motivo é que a proliferação das tecnologias nucleares civis tem se tornado cada vez mais aceitável. Para lidar com a crescente demanda pela geração de energia e demais tecnologias nucleares por parte destas potências em rápida ascensão, a exemplo de China e Índia, será necessária sua inclusão tão logo possível nas normas de não proliferação. Com efeito, algumas das potências em ascensão tidas como menos alinhadas poderão se sentir marginalizadas, visto que esta persuasão e o trabalho conjunto com as potências em ascensão não alinhadas poderão beneficiar as grandes e tradicionais potências, e notadamente os principais fornecedores de materiais e tecnologias nucleares. Primeiro, um consórcio de fornecedores em coordenação com Estados adquirentes para a montagem de reatores nucleares em novos mercados entre as potências em ascensão será capaz de garantir os mais altos padrões de não proliferação. Segundo, estas parcerias poderão até ampliar o tamanho do bolo, sendo que este mercado em expansão para as tecnologias nucleares garantiria a vitalidade da indústria nuclear interna e que a infraestrutura humana e técnica continue importante peça da agenda global para as políticas de energia nuclear e de não proliferação. E finalmente, tal fato poderá criar novas oportunidades de expansão de suas atividades, de diluição de custos com uma base mais ampla de clientes, o que aumentaria a competitividade.²¹ Esta coordenação para o aproveitamento dos materiais e tecnologias nucleares promete criar

21 EINHORN, Robert et al. *The U.S.-Russia Civil Nuclear Agreement: A Framework for Cooperation*, Washington DC: The CSIS Press, 2008, p. 55.

um ambiente propício mediante o qual as grandes e tradicionais potências, bem como as potências em ascensão, teriam como tomar conhecimento de suas diferenças e fazer vigorar a não proliferação nuclear.

CONCLUSÃO

Nos círculos das relações internacionais é voz corrente que os realistas consideram as potências em ascensão criadores de casos, ao passo que os liberais não são assim pessimistas, embora estes também se preocupem com os desafios lançados à sociedade internacional pelas potências em ascensão.²² Mas a experiência nos mostra, na esteira deste declínio relativo e constante dos EUA das duas décadas recentes, que nenhuma das potências em ascensão demonstrou uma paixão revolucionária para desbancar as potências estabelecidas bem como sua ordem liberal predominante. Ao mesmo tempo, a maioria das potências em ascensão é tida como revisionista com moderação, e têm se mostrado voltadas mais e mais a elaborar normas ao invés de permanecerem para sempre como simples cumpridoras das normas.²³

Segundo, o que complica o assunto é que o futuro não será igual ao passado, não podendo ser definido apenas mediante nossa sabedoria convencional, representada tão habilmente pelo NPT. Joseph Nye se refere ao século 21 que verá não apenas a transição do poder mas também a difusão do poder, o que significa que há uma gama crescente de atividades fora do controle até do mais poderoso Estado.²⁴ O que significa que além da transferência do poder ou a persuasão das potências em ascensão, a ordem global do século 21 não será mais a província dos governos nacionais. As duas últimas décadas testemunharam o flagrante malogro da Conferência sobre o Desarmamento em Genebra, tanto do CTBT como do tratado de eliminação dos materiais fissíveis (FMCT), ao passo que a sociedade civil em 1997 conseguiu banir as minas terrestres (com a liderança de potências de médio porte e em ascensão) e atin-

22 COONEY, Kevin J. Chinese-American hegemonic competition in East Asia: A new cold war or into the arms of America? In: COONEY, Kevin J. e SATO, Yoichiro (eds.). *The Rise of China and International Security: America and Asia Respond*, New York: Routledge, 2009, p. 31.

23 PATRICK, Stewart. The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs. In: BRADFORD, Colin I. e LIM, Wonhyunk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 2011, p. 261.

24 NYE, Joseph S., Jr. *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, p. 157.

giram impressionante progresso nas negociações de Proibição das Bombas de Fragmentação e do Tratado de Comércio de Armamentos, e outros. Os discursos de não proliferação têm cada vez mais se ampliado além das potências em ascensão para a sociedade, ativistas e intelectuais, atualmente integrantes das classes médias globais e das organizações não governamentais.

E finalmente, o fato de que as potências em ascensão cobram atualmente uma maior parcela do reconhecimento, proporcional à sua crescente influência e habilidades, exige mais do que apenas consultas *ad hoc* ou caso a caso. A não inclusão destas potências em ascensão nos mais amplos mecanismos de orientação da não proliferação já tem reduzido sua colaboração nos fóruns sobre as questões e consultas *ad hoc*. O ritmo lento das Negociações das Seis Partes que conduz à nuclearização aos poucos da Coreia do Norte dá exemplos para os principais protagonistas. De fato, o envolvimento *ad hoc* das potências em ascensão jamais servirá como alternativa de trabalho. Em se tratando de todas as questões globais à vista, em especial no caso da não proliferação nuclear, as potências em ascensão deverão ser parte da solução. As mesmas possuem atualmente os recursos e capacidades necessárias à solução de problemas, e mais importante, possuem o poder de bloqueio em muitas questões.²⁵ As potências em ascensão, possuindo ou não ambições de armamentos nucleares, estão de igual modo dispostas a participar do sistema de não proliferação e a formular estratégias, regimes e normas de não proliferação, criando um consenso entre as potências tradicionais e as em ascensão. Restará com as potências tradicionais o ônus das tentativas através de alternativas e paradigmas inovadores para o perfeito funcionamento da não proliferação nuclear, sem descartar o que foi conseguido até o presente. As potências em ascensão estão muito dispostas a alterar sua posição de cumprimento para diálogo.

Swaran Singh é diretor do Centro de Políticas Internacionais, Organização e Desarmamento da Universidade Jawaharlal Nehru em Nova Deli. Ele também é presidente da Associação de Eruditos Asiáticos e secretário-geral do Congresso Indiano de Estudos da Ásia e do Pacífico. Seus livros mais recentemente publicados são *Emerging China: Prospects for Partnership across Asia* (Nova Deli, Routledge, 2012) e *On China, By India: From Civilization to Nation State* (Londres: Cambria Press, 2012); os dois livros são projetos co-editados.

25 JONES, Bruce D.; PASCUAL, Carlos e STEDMAN, Stephen John, *Power & Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Washington DC: The Brookings Institution, 2009, p. 306.