

ONU APROVA TRATADO DE PROIBIÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

LEONAM DOS SANTOS GUIMARÃES*
Capitão de Mar e Guerra (RM1-EN)

SUMÁRIO

Introdução
Armas nucleares como contrárias aos princípios da
humanidade (Preâmbulo)
Proibições categóricas (Artigo 1)
Um caminho para a renúncia por armas nucleares (Artigos 2-4)
Criminalização das armas nucleares (Artigo 5)
Reconhecendo direitos, remediando danos (Artigos 6-7)
Convocando um novo fórum e mecanismos para estigmatizar as
armas nucleares (Artigos 8-12)
Arranjos institucionais (Artigos 13-20)
O caminho à frente

INTRODUÇÃO

Liderados por Brasil, México, África do Sul, Áustria e Nova Zelândia, os países que se reuniram em conferência das Nações Unidas em Nova York aprovaram, em 7 de julho de 2017, o Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN), sendo este o pri-

meiro instrumento vinculativo multilateral de desarmamento nuclear negociado em 20 anos, desde o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de 1968.

“O tratado representa um passo e contribuição importante para as aspirações comuns de um mundo sem armas nucleares”, disse o porta-voz do secretário-geral da

*Doutor em engenharia naval pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em engenharia nuclear pela Universidade de Paris XI. É diretor técnico da Eletrobrás Eletronuclear, membro do Grupo Permanente de Assessoria em Energia Nuclear do Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e membro do Conselho de Administração da Associação Nuclear Mundial (WNA). Foi coordenador do Programa de Propulsão Nuclear do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e diretor técnico-comercial da Amazul.

Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, após sua adoção. “Espero que este novo tratado promova um diálogo inclusivo e uma cooperação internacional renovada visando alcançar o objetivo há muito atrasado do desarmamento nuclear”, acrescentou.

O tratado, que foi aprovado por 122 votos a favor e de um contra (Holanda), com uma abstenção (Cingapura), proíbe a gama completa de atividades relacionadas com armas nucleares, como desenvolver, testar, produzir, fabricar, adquirir, possuir ou armazenar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares, bem como o uso ou ameaça de uso dessas armas. O voto contrário da Holanda se entende por este país armazenar em seu território armas nucleares dos Estados Unidos da América (EUA) sob o comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

“Nós nos sentimos emocionados porque estamos respondendo às esperanças e sonhos das gerações presentes e futuras”, disse a Embaixadora Elayne Whyte Gómez, da Costa Rica, que atua como presidente da conferência que negociou o tratado, em atendimento ao mandato conferido pela Assembleia-Geral da ONU. Ela disse ainda que, com o tratado, o mundo está “a um passo” para a eliminação total das armas nucleares.

O tratado estará aberto à assinatura de todos os Estados na sede da ONU, em Nova Iorque, a partir de 20 de setembro de 2017 e entrará em vigor 90 dias depois de ter sido ratificado por pelo menos 50 países. No entanto, vários países permaneceram fora das negociações, incluindo os EUA, a Rússia e outros Estados dotados de armas

nucleares, bem como muitos de seus aliados que, como Holanda, Bélgica, Alemanha e Turquia, armazenam armas nucleares em seus territórios. A Coreia do Norte também não se juntou às negociações.

Em uma declaração conjunta divulgada no mesmo dia da aprovação do TPN, as delegações dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França na ONU afirmaram que “não participaram da negociação do tratado e não pretendem assinar, ratificar ou tornar-se parte disso”. Diz ainda essa declaração que “esta iniciativa ignora claramente as realidades do ambiente de segurança internacional”

Nós nos sentimos emocionados: estamos respondendo às esperanças e sonhos das gerações presentes e futuras

Embaixadora Whyte Gómez

e que “a adesão ao tratado de proibição é incompatível com a política de dissuasão nuclear, que tem sido essencial para manter a paz no mundo há mais de 70 anos”.

Em resposta a perguntas sobre esta declaração conjunta,

a Embaixadora Whyte Gómez lembrou que quando o TNP foi adotado, há duas décadas, também não houve, a princípio, um grande número de adesões. Aberto à assinatura em 1968, o TNP entrou em vigor em 1970. Em 1995, o tratado foi prorrogado indefinidamente. Um total de 191 Estados aderiu, incluindo os cinco Estados dotados de armas nucleares que são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (China, França, Rússia, Reino Unido e EUA). No início, era inimaginável que esses Estados fossem partes no TNP, observou a embaixadora, “mas o mundo muda e as circunstâncias mudam”. Outros países que também são dotados de armas nucleares, como Índia, Paquistão e Israel, nunca aderiram ao TNP. A Coreia do Norte aderiu, mas posteriormente abandonou o tratado.

A embaixadora acrescentou que os *hibakusha*, sobreviventes de bombas nucleares de Hiroxima e Nagasaki, têm sido a força motriz para criação do tratado de proibição de armas nucleares. As experiências que eles compartilharam “tocam a alma humana”, disse ela, acrescentando que as negociações foram uma “combinação de razão e coração”.

A comunidade internacional tem agora, portanto, um novo marco regulatório, sem as deficiências, ambiguidades e assimetrias do TNP. O regime internacional de não-proliferação nuclear, que até hoje foi baseado no TNP, terá que considerar o TPAN, queiram ou não os Estados dotados de armas nucleares e seus aliados. Sem dúvida, as regras do jogo mudarão, ainda que não se possa claramente prever hoje quais serão os reais impactos dessa mudança a curto, médio e longo prazos. Ainda que nenhuma arma venha a ser desativada no futuro próximo por causa do TPAN, o custo político de manter os arsenais nucleares irá certamente aumentar.

Essa é exatamente a ideia do tratado, ou seja, constituir um instrumento de pressão política, mesmo com os Estados dotados de armas nucleares não tendo participado de suas discussões e que no momento não se vislumbra a adesão de nenhum desses países ao tratado. O importante, no caso, é a “criminalização” das armas nucleares, decorrente do TPAN, similarmente ao que já foi feito pelos tratados de proscrição de armas químicas e biológicas.

O TPAN vem se juntar aos tratados que estabelecem zonas livres de armas nucle-

ares, como é o caso da América Latina e do Caribe, pelo Tratado de Tlatelolco, no sentido de a humanidade alcançar o sonho de um mundo totalmente livre de armas nucleares. O TPAN nos traz esperança no momento particularmente difícil das relações internacionais que vivemos, no qual líderes mundiais parecem estar dispostos a “atravessar o Rubicão” nuclear como nunca estiveram desde a Guerra Fria. O fato de o Brasil ter sido um dos países que lideraram a conferência que aprovou o TPAN é motivo de orgulho para todos nós.

Apesar de este ser o desenvolvimento mais significativo na política nuclear global desde o fim da Guerra Fria, a discussão do Tratado de Proibição de Armas Nucleares está quase ausente dos meios de comunicação e das discussões de política internacional.

Os acordos tradicionais de controle de armas nucleares, como o TNP19 e os Tratados ABM, Salt I & II, Start e Novo Start, não

mencionam os custos humanos e ambientais das armas nucleares. Em contrapartida, o Tratado de Proibição de Armas Nucleares é o primeiro grande acordo de armas nucleares a enquadrar especificamente as armas nucleares como uma ameaça para a humanidade e como contrárias ao direito internacional humanitário e de direitos humanos.

Como os Tratados de Zonas Livres de Armas Nucleares (Bangkok – Sudeste da Ásia, Pelindaba – África, Rarotonga – Pacífico Sul e Tlatelolco – América Latina e Caribe), o Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (LTBT) e o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares

O regime internacional de não-proliferação nuclear terá que considerar o TPAN, queiram ou não os Estados dotados de armas nucleares e seus aliados. O importante é a “criminalização” das armas nucleares

(CTBT), o TPAN também reconhece os danos ao meio ambiente, mas vai além afirmando que armas nucleares trazem grande perigo para o desenvolvimento sustentável, incluindo “desenvolvimento socioeconômico, economia global, segurança alimentar e saúde das gerações atuais e futuras”.

Daremos a seguir uma visão geral básica sobre o texto integral do tratado e suas contribuições para o direito internacional e o desarmamento nuclear.

ARMAS NUCLEARES COMO CONTRÁRIAS AOS PRINCÍPIOS DA HUMANIDADE (Preâmbulo)

A primeira seção do preâmbulo do novo tratado estabelece uma abordagem humanitária, expressando preocupação com as “consequências humanitárias catastróficas” de uma detonação nuclear que “não podem ser adequadamente avaliadas, transcendendo as fronteiras nacionais” e colocam “riscos [para](...) a segurança de toda a humanidade”. Como tal, “as armas nucleares são eticamente abomináveis aos princípios da humanidade”.

Isso estabelece a “necessidade consequente de eliminar completamente as armas [nucleares], que continuam a ser a única maneira de garantir que elas nunca mais sejam usadas novamente”. De fato, o preâmbulo observa que, na primeira resolução da Assembleia-Geral da ONU em 1946, assim como em outros acordos internacionais, como o TNP, de 1968, os países do mundo se comprometeram a prosseguir “negociações que levem ao desarmamento nuclear... sob um controle internacional rigoroso e efetivo”. Infelizmente, o ritmo do

desarmamento tem sido “lento”, e “muitos países continuam a contar com armas nucleares em conceitos, doutrinas e políticas militares e de segurança”.

Como resultado, o tratado é enquadrado como um instrumento que visa estigmatizar as armas nucleares, estabelecendo um regime internacional de proscrição dessas armas de forma a gerar pressão política para uma aceleração do desarmamento por meio de “educação para o desarmamento”, “conscientização” e “divulgação dos princípios e normas deste tratado”.

Vale ressaltar que o preâmbulo esclarece que o tratado se aplica exclusivamente às armas nucleares, reconhecendo o “direito inalienável” dos Estados para usos pacíficos da energia nuclear, derivado do TNP.

As armas nucleares são eticamente abomináveis aos princípios da humanidade

PROIBIÇÕES CATEGÓRICAS (Artigo 1)

As disposições essenciais do Artigo 1 do TPAN constituem uma série de proibições categóricas (“nunca sob nenhuma circunstância”) contra armas nucleares, incluindo:

- Artigo 1 (a) – Desenvolvimento, teste, produção, fabricação, aquisição, posse ou armazenamento;
- Artigo 1 (b) e (c) – Transferência;
- Artigo 1 (d) – Usar ou ameaçar usar;
- Artigo 1 (e) e (f) – Ajudar, encorajar ou induzir quaisquer dos atos proibidos acima, ou procurar assistência de outros para praticar atos proibidos;
- Artigo 1 (g) – Permitir que outros estados armazenem, instalem ou implementem armas nucleares em seus territórios.

Essas disposições deixam claro que todos os membros do tratado não podem, de qualquer forma, por qualquer motivo, se envolver com armas nucleares.

UM CAMINHO PARA A RENÚNCIA POR ARMAS NUCLEARES (Artigos 2-4)

Embora o tratado tenha sido negociado por Estados que não possuem armas nucleares, ele busca prover condições para permitir que os países que as possuem ou que permitem que outros estados as armazenem no seu território possam juntar-se a ele. O tratado oferece dois caminhos: os Estados podem destruir seus estoques antes de aderir a ele ou aderir e, em seguida, iniciar um processo planejado de desarmamento, ou seja, com metas e prazos definidos.

O Artigo 2 exige que todos os Estados que se juntem ao tratado façam uma declaração sobre se possuem ou controlam armas nucleares e se já as eliminaram. O Artigo 4 oferece aos Estados a oportunidade de aderir ao tratado com armas nucleares ainda em sua posse ou no seu território, desde que as armas sejam imediatamente removidas de sua condição operacional e que concordem com um “plano juridicamente vinculante estabelecendo um tempo para que a eliminação irreversível seja verificada e aprovada pelos membros do tratado”.

Para verificar se as armas nucleares estão sendo destruídas e que todo material nuclear é mantido seguro, evitando o desvio, o Artigo 3 exige que todos os membros do tratado adotem acordos de salvaguardas específicos, supervisionados pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O tratado requer que o regime de salvaguardas seja fortalecido ao longo do tempo e proíbe o seu enfraquecimento (Artigos 3 e 4).

CRIMINALIZAÇÃO DAS ARMAS NUCLEARES (Artigo 5)

Para garantir que o novo tratado tenha efeito, o Artigo 5 exige que seus membros implementem “todos os procedimentos le-

gais e administrativos apropriados e outras medidas para enfrentar os danos causados por armas nucleares e fazer cumprir as proibições”. Isso inclui “a imposição de sanções penais para prevenir e reprimir qualquer atividade proibida (...) realizada por pessoas ou em território sob sua jurisdição ou controle”.

RECONHECENDO DIREITOS, REMEDIANDO DANOS (Artigos 6-7)

Dado que o processo de negociação do tratado envolveu fortemente o testemunho dos sobreviventes do uso e de testes de armas nucleares, os ativistas da sociedade civil pressionaram para garantir que o texto final incluísse fortes provisões sobre a assistência às vítimas e remediação dos ambientes contaminados.

O Artigo 6.1 exige que todos os membros do tratado que tenham “indivíduos sob sua jurisdição afetados pelo uso ou teste de armas nucleares (...) [devem] fornecer adequadamente assistência adaptada a idade e gênero (...), incluindo cuidados médicos, reabilitação e apoio psicológico, bem como proporcionar sua inclusão social e econômica”. Esclarece que isso deve ser feito “sem discriminação”, dado que a assistência aos sobreviventes tem sido frequentemente fornecida de forma desigual, prestando-se, por exemplo, mais assistência aos veteranos militares do que aos civis afetados, e “de acordo com o direito internacional aplicável em matéria humanitária e de direitos humanos”.

O Artigo 6.2 exige que todos os Estados com áreas contaminadas como resultado de atividades relacionadas a teste ou uso de armas nucleares (...) [devem] “tomar as medidas necessárias e adequadas para a remediação ambiental”. Houve um debate considerável, durante a conferência

preparatória do tratado, sobre quem seria o responsável último pela mitigação dos danos causados pelas armas nucleares. Vários Estados queriam que estivesse claro que os governos que causaram o problema deveriam ser responsáveis por ajudar aqueles que sofreram dano e limpar a contaminação que causaram. No entanto, como um delegado na conferência afirmou durante uma reunião plenária, “se um carro me atingir atravessando uma avenida e se evadir, não devo esperar que ele chame uma ambulância para me socorrer”. Consistente com o direito internacional humanitário e os direitos humanos, e de acordo com o princípio da soberania do Estado, o tratado prevê que a responsabilidade e o controle primário da ajuda às vítimas e a remediação dos ambientes contaminados sejam dos Estados afetados.

No entanto, como o tratado considera as armas nucleares como uma ameaça a toda a humanidade, estabelece que mitigar os danos da violência nuclear é dever de todas as pessoas. Portanto, o Artigo 7 expande o círculo de responsabilidade a todos os membros do tratado, que são obrigados a cooperar e fornecer “assistência técnica, material e financeira” para ajudar outros Estados a cumprir suas obrigações. Também encoraja o envolvimento do sistema das Nações Unidas, da Cruz Vermelha e da sociedade civil.

No entanto, o Artigo 7.6 afirma que os Estados que aderirem ao tratado mas que usaram ou testaram armas nucleares “têm a responsabilidade de prestar assistência adequada aos Estados Partes afetados”. Nada no tratado pré-exclui os Estados afetados de buscar reparação dos Estados usuários e testadores por meio de outros meios pacíficos legais, diplomáticos e políticos.

Os defensores do tratado também esperam que os artigos 6 e 7 ofereçam oportunidades para persuadir os Estados fora do tra-

tado a se envolverem com suas normas. Ao convidá-los a prestar assistência às pessoas e aos ambientes prejudicados pelas armas nucleares como parte de sua ajuda externa, teriam que negociar com os membros do tratado e, assim, se conscientizar sobre as consequências catastróficas humanitárias e ambientais das armas nucleares.

CONVOCANDO UM NOVO FÓRUM E MECANISMOS PARA ESTIGMATIZAR AS ARMAS NUCLEARES (Artigos 8-12)

O processo de desarmamento nuclear foi bloqueado por décadas devido ao impasse nos fóruns multilaterais com mandato para negociá-lo. Na prática, os únicos Estados que historicamente promoveram o total desarmamento nuclear foram a África do Sul, após a queda do regime do *apartheid*, a Ucrânia e o Cazaquistão, após a dissolução da União Soviética. O Conselho de Segurança da ONU, a Conferência de Desarmamento e as Conferências de Revisão do TNP dão margem a que os Estados que possuem armas nucleares possam bloquear quaisquer tentativas de avanço nesse sentido.

O TPN estabelece reuniões bianuais dos membros do tratado (Artigo 8), bem como conferências de revisão de seis em seis anos. Essas reuniões permitirão que os Estados avaliem o progresso na implementação e universalização do tratado, bem como possíveis medidas adicionais de desarmamento. Atendendo ao propósito estigmatizante do tratado, o Artigo 12 exige que todos seus membros encorajem os Estados fora do seu regime a ele se juntarem, estabelecendo o “objetivo da adesão universal”. O Artigo 9 estabelece uma forma de financiar as reuniões dos membros do tratado. O Artigo 10 permite que os estados adotem emendas ao tra-

tado para se adaptarem a novos desafios, e o Artigo 11 esclarece como os Estados resolverão pacificamente as controvérsias “relacionadas à interpretação ou aplicação do presente Tratado”.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS (Artigos 13-20)

O restante do tratado aborda, em grande parte, detalhes dos seus aspectos legais, incluindo como os Estados podem aderir (Artigos 13 e 14) e quando entrará em vigor, o que ocorrerá 90 dias após 50 Estados o ratificarem (Artigo 15). Esclarece que os Estados não podem colocar reservas à assinatura no tratado (Artigo 16) e que ele será de “duração ilimitada” (Artigo 17-1). Estabelece o secretário-geral da ONU como depositário oficial do tratado (Artigo 19) e que suas versões em todas as línguas oficiais da ONU (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol) “serão igualmente autênticas” (Artigo 20).

Os elementos do tratado foram submetidos a um debate significativo. Vários Estados lutaram arduamente para garantir que o novo TPN não prejudicasse o TNP ou o CTBT. Como resultado, o preâmbulo reafirma o TNP como “a pedra angular do regime de desarmamento nuclear e não proliferação” e a “importância vital” do CTBT. Isso é consagrado na parte juridicamente vinculativa do tratado pelo seu Artigo 18, que exige que a implementação do tratado “não prejudique obrigações [em outros] (...) acordos internacionais existentes”, desde que “essas obrigações sejam consistentes com o Tratado”.

De forma mais controversa, o Artigo 17 reconhece o “direito de retirada de um Estado (...) se decidir que eventos extraordinários relacionados com o assunto do tratado comprometeram os interesses supremos de seu país”. Para garantir que isso não seja feito de forma simplista, um Estado que pretenda sua retirada do tratado deverá fornecer uma justificativa fundamentada e aguardar um período de 12 meses. Se o Estado em retirada estiver envolvido em um conflito armado, ele continuará a ser legalmente vinculado ao tratado até a guerra acabar.

Quando a cláusula de retirada foi debatida pela conferência de negociação, a grande maioria dos Estados era favorável

à exclusão ou mesmo à proibição da retirada. Entretanto, esta possibilidade permaneceu devido à insistência obstinada de alguns Estados, como Argélia, Bangladesh, Egito, Irã, Filipinas e Suécia. Tal fato foi condenado por ativistas da sociedade civil que argumenta-

vam que permitir a retirada enviaria uma mensagem contraditória sobre a proibição universal e categórica estabelecida pelo tratado. No entanto, a maioria dos tratados internacionais, incluindo aqueles de desarmamento, tem cláusulas de retirada. Os termos definidos pelo Artigo 17 tornam mais difícil retirar-se do TPN que do TNP e das convenções que proíbem as armas químicas e biológicas.

O CAMINHO À FRENTE

Explicando seu apoio ao tratado, um delegado afirmou que “demonstra nossa capacidade de mudar o mundo um passo

**O TPN não pretende
um mundo sem armas
nucleares no curto prazo.
Elas representam um
risco para a segurança e a
prosperidade de
toda a humanidade**

de cada vez”. Dada a não-participação dos países dotados de armas nucleares, maiores responsáveis pela falta de progresso no desarmamento nuclear, o TPAN não pretende um mundo sem armas nucleares no curto prazo. No entanto, estabelece uma norma clara de que as armas nucleares representam um risco para a segurança e a prosperidade de toda a humanidade. Ele coloca os danos humanos e ambientais causados pelas armas nucleares no centro do debate. Com isso pretende criar pressão política sobre os Estados que têm um público predominantemente antinuclear mas dão apoio diplomático para a persistência de arsenais nucleares, como Alemanha, Holanda, Noruega, Japão e Austrália.

Em suma, conforme os Estados façam sua adesão e efetivamente implementem o tratado, ele fará com que a defesa das armas nucleares pareça cada vez mais fora do alcance de um consenso moral, ético e jurídico global.

No Brasil, a Constituição Federal, no seu artigo 21, inciso XXIII, alínea (a), estabelece, desde 1988, que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”. Somente outro país, a Nova Zelândia, possui dispositivo constitucional semelhante. Logo, o TPAN reafirma o mandato constitucional brasileiro, buscando universalizá-lo.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICAS>; ONU; Tratado; Guerra nuclear; Arma de destruição em massa; Bomba atômica;