

ALGUNS PRINCÍPIOS DE CONTROLE DE ARMAMENTOS PARA A ERA PÓS-GUERRA FRIA

JOHN D. HOLUM

Tenho especial prazer de dirigir-me a esta platéia, na capital da maior democracia de língua portuguesa no mundo e do país vencedor da Copa de 1994. aguardo ansiosamente pela próxima partida de futebol entre Estados Unidos e Brasil; não tão cedo, pois precisamos de tempo para treinar. Nada me agradaria mais do que ver a rivalidade entre superpotências no próximo século definida por meios-de-campo, em vez de por megatons, por saldos de gols, em vez de por capacidade de primeiro ataque.

É claro que temos muito a fazer até lá. Com o fim da Guerra Fria, estamos trabalhando em um cenário muito diferente.

Um mundo cambiante exige mudança de pensamentos. E a isso o Presidente Clinton mostrou-se sensível, ao enfatizar o papel do controle de armamentos. De fato, como o Presidente declarou em um pronunciamento sobre política externa, “em 1995, enfrentamos um ano de decisão - um ano em que os Estados Unidos vão defender a mais ambiciosa agenda política para combater a proliferação de armas de destruição em massa, desde a fissão do átomo”.

Esforço semelhante evidencia-se neste hemisfério: cada vez mais países adotam medidas de construção de confiança e transparência, além de controlar a proliferação de armas de destruição em massa e conter corridas armamentistas caras e desestabilizadora. Esse momento crucial se reflete na adoção dos passos finais para a vigência do Tratado de Tlatelolco em toda a região.

Reflete-se também nas profícuas discussões sobre controle de armamentos e não-proliferação que mantive aqui com o Chanceler Lampreia, o Secretário-Geral Rego Barros e o Ministro Bustani, dentre outros. Discutimos essas questões com espírito de verdadeira parceria, respeito mútuo e propósitos comuns. Essas foram as primeiras de, espero eu, uma série de consultas nas quais confirmaremos o avanço nesse campo, estimulando os esforços mútuos e unindo nossas energias para construir uma região e um mundo mais seguros.

Os não-iniciados, no entanto, podem perguntar, de forma mais ampla, sobre os esforços americano e brasileiro: qual é a verdadeira intenção desses dois povos? Meu objetivo hoje é estimular o diálogo sobre o papel do controle de armamentos no novo cenário de segurança internacional, levantando questões tais como o quanto devemos confiar nele, qual a prioridade no que concerne a tempo,

recursos e ênfase.

PRÓLOGO: O QUE É CONTROLE DE ARMAMENTOS

Inicialmente, uma definição. A expressão “controle de armamentos” parece encerrar uma contradição interna, pois une a idéia de “controle” ou restrição a “armamentos”, talvez o último sinal de que perdemos o controle, ao perder a capacidade de resolver pacificamente as divergências.

A frase “concordar para discordar” é útil nesse momento. O controle de armamentos compreende todos os esforços internacionais para alcançar a concordância sobre como as nações vão permitir a si próprias expressar suas discordâncias mais sérias e intratáveis. Isso quer dizer que vamos lutar, se for preciso, mas não de qualquer maneira. O controle de armamentos limita o número, a natureza e a disposição dos armamentos para reduzir a possibilidade de guerra e para tornar a guerra menos letal e indiscriminada, caso venha a acontecer.

Passamos a enunciar alguns princípios básicos.

O primeiro princípio considera que o controle de armamentos é um pilar da segurança internacional, complementar à defesa, e não menos vital que essa.

Fatos da história e da política levaram à conclusão errônea de que o controle de armamentos e a defesa são, de algum modo, antitéticos. Mas pode-se estar confundindo uma diferença de meios - os meios diplomáticos versus os meios militares - com uma diferença de fins.

O propósito fundamental do controle de armamentos e da defesa é rigorosamente o mesmo: deixar-nos mais seguros. A defesa dissuade ou desencoraja ameaças; o controle de armamentos afasta as ameaças de modo mais discreto.

A declaração de Mendoza é um bom exemplo. Ao ter a sensatez de banir armas químicas e biológicas, os senhores e seus vizinhos - Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai - evitaram os custos e os perigos da competição nessas desagradáveis e indiscriminadas formas de armamento. Não há necessidade de levantar defesas contra ameaças não existentes.

No caso dos Estados Unidos, graças aos tratados de redução de armas estratégicas (START), os mísseis mais perigosos da antiga União Soviética - os SS-18, que carregam até dez ogivas nucleares independentes - serão eliminados. Um sistema de defesa contra armas desse porte custaria, em uma previsão otimista, alguns bilhões de dólares. No entanto, não garantiria plena segurança e poderia ser testado apenas em uma guerra nuclear, o que não corresponde aos princípios que justificam a manutenção de armas nucleares.

Controle de armamentos é controle de ameaças. Nas palavras do Secretário de Defesa, William Perry, é “defesa por outros meios”. Como o Presidente Clinton disse, em recente discurso, “ao gastar milhões para manter armamentos fora das mãos de nossos potenciais adversários, estamos poupando bilhões em gastos e realocando-os para melhor utilização”.

O controle de armamentos abrange, pois, tanto a segurança nacional quanto a segurança econômica. Como o Presidente Clinton enfatizou, o controle de armamentos é uma fonte de força nacional.

Meu segundo princípio é o de que, ao contrário do que se esperava, o desafio do controle de armamentos tornou-se maior e mais complexo depois da queda da União Soviética.

O equilíbrio bipolar nuclear já não existe mais, porém muitas de suas ameaças ainda chamam a atenção. Apenas o primeiro tratado START entrou em vigor. Apesar das reduções voluntárias, centenas de armas estratégicas nucleares continuam existindo.

Além disso, a corrida armamentista entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética foi substituída, como o Presidente definiu, por um mundo “de crescente proliferação de armas, de conflitos regionais sangrentos, de tensões étnicas e nacionalistas e de fanáticos que querem mutilar as cidades com o terror”. Essas mudanças afetam cada um de nós.

Deve-se considerar o seguinte:

* De acordo com estimativas confiáveis, mais de quarenta países teriam hoje a tecnologia e o material para desenvolver armas nucleares, se assim o quisessem.

* O maior ponto de estrangulamento ainda é o material nuclear especial (plutônio ou urânio altamente enriquecido) necessário para fabricar a bomba. É por isso que um dos pontos mais importantes de nossa agenda é acompanhar o uso de tais materiais na antiga União Soviética. É igualmente preocupante que, dentre as técnicas de enriquecimento de urânio descobertas no Iraque, figurasse um processo que os Estados Unidos abandonaram e liberaram ao público há mais de quarenta anos.

* Há maior oferta de mísseis, com maior alcance, maior poder de fogo e maior precisão que os SCUD usados pelo Iraque. A Coreia do Norte está trabalhando no Tai-Po Dong, com alcance de mais de três mil quilômetros, e encara a exportação de mísseis como fonte de obtenção de moeda forte, como, evidentemente, faz a China.

* Acreditamos que mais de duas dezenas de países têm programas de armas químicas. E, há pouco, vimos o uso dessas armas no metrô de Tóquio.

* Há uma tendência de que os principais países proliferadores de armas nucleares, químicas e biológicas se localizem em algumas das regiões mais instáveis do globo - a península da Coreia, o Sul da Ásia e o Oriente Médio.

As restrições tecnológicas e da Guerra Fria serviram quase como forças gravitacionais contra a proliferação das armas e dos métodos mais destrutivos. Nos próximos anos, teremos de confiar cada vez mais no controle de armamentos.

O terceiro princípio diz que, com o fim da corrida armamentista entre Rússia e Estados Unidos, as considerações sobre controle de armamentos podem pesar mais, e de fato pesam, nas decisões de segurança nacional. Ou assim deveriam, pelas razões que acabo de expor e pelo fato de os Estados Unidos não terem mais uma superpotência rival que esteja aperfeiçoando sua capacidade de nos destruir. Em outras palavras, como as ameaças baseadas na Guerra Fria permanecem, podemos aumentar as soluções de controle de armamentos que mantenham reprimidos esse perigo e outros que venham a surgir.

O futuro Tratado para Proibição de Testes Nucleares (Comprehensive Test

Ban) é um exemplo primoroso desse princípio. Em meio à corrida armamentista, a tentativa de proibir totalmente os testes nucleares foi infrutífera. Agora, já está em vista e estou confiante de que se tornará realidade.

Ajudará consideravelmente no processo o fato de que o Presidente Clinton reviu a posição dos Estados Unidos na negociação para apressar a conclusão do Tratado, ao mesmo tempo que reafirmou nossa determinação de manter um arsenal nuclear seguro e confiável. Além disso, foram permanentemente retiradas de nosso arsenal cerca de duzentas toneladas de material físsil, e os Estados Unidos prorrogaram a moratória de testes nucleares para coincidir com o período esperado para o fim das negociações da proibição dos testes nucleares.

Espero que a comunidade internacional possa aceitar um “sim” como resposta. Se a Conferência sobre Desarmamento cumprir seu desígnio, estaremos preparados para a conclusão de que os Estados Unidos já fizeram seu último teste nuclear.

Por sua vez, essa realidade deveria ajudar consideravelmente o esforço de tornar permanente o Tratado de Não-Proliferação (TNP) na conferência de extensão em Nova Iorque.

O Presidente Clinton não deixou dúvida de que “nada é mais importante para prevenir a proliferação de armas nucleares do que estender o TNP indefinida e incondicionalmente”. Essa é a base de todo o nosso esforço para o controle de armamentos e da não-proliferação.

Não acreditamos que a proibição de testes e o TNP devam estar ligados; o TNP não deveria depender de outras questões. Tanto o TNP quanto a proibição de testes têm sua própria importância e existência. Reconhecemos, no entanto, que a proibição de testes nucleares é de extrema importância para diversos países no contexto do TNP. Assim, nosso progresso irreversível na proibição de testes nucleares e nosso firme compromisso com sua realização devem ajudar no processo TNP.

Tendo em vista que a União Soviética já não existe mais, o papel das armas nucleares na estratégia de segurança norte-americana é o menor desde sua formulação. Com a continuação desse processo, estaremos mais seguros, pois aumentaremos a probabilidade de o TNP ser definitivo.

E, com os mesmos objetivos em mente e o mesmo sentido de possibilidade na era pós-Guerra Fria, estamos ansiosos por mais reduções no campo nuclear. Nas palavras do Presidente Clinton, “temos uma chance de desfazer a nuvem nuclear e não devemos perdê-la”.

Estamos cumprindo nossas obrigações para com o desarmamento. E todas as nações, incluindo aquelas não nuclearizadas, podem ajudar-nos a alcançar esse fim último de um mundo livre de armas nucleares, trabalhando, de fato, exercendo liderança para que todos os países aceitem o TNP.

Um quarto princípio diz que o controle de armamentos reduz a necessidade de defesa, mas não a substitui.

Resumirei esse princípio afirmando simplesmente que, enquanto as nações virem o controle de armamentos como um remédio preventivo a que se deve inicialmente recorrer, isso não significará que elas devam sacrificar sua capacidade de defesa nas situações em que o controle de armamentos não tenha sido (ainda)

bem-sucedido ou suficiente.

Mas essa precaução específica não debilita o princípio. Qualquer nação pode, eventualmente, incorrer em riscos para a sua segurança militar ou econômica ao se armar ou desenvolver capacidade militar excessiva, sem considerar todas as consequências. Inclusive esses build-ups podem retroalimentar a insegurança e, assim, novas necessidades por armas. O mundo continua sendo um lugar perigoso, recomendando prudência e não a prodigalidade.

Um quinto princípio é o de que devemos todos monitorar atentamente a implementação do controle de armamentos.

O mundo está trabalhando para que prossigam os benefícios de acordos, tais como os Tratados de Tlatelolco, o de Não-Proliferação (TNP), o INF, o CFE, o de mísseis balísticos (ABM), e, no contexto do Brasil e da Argentina, o Acordo Quadripartite de Salvaguardas com a ABACC e a AIEA, enquanto insere outros na agenda, como o START, o START II, a Convenção de Armas Químicas e o Céus Abertos, e planeja futuros acordos ainda em gestação, como o Tratado de Proibição de Testes Nucleares e o de transferência de material físsil.

Considerando estarem as minhas raízes fincadas em uma fazenda no meio-oeste americano, venho chamando esse período de “colheita” do controle de armamentos, quando nós, finalmente, colhermos benefícios de nossos acordos, ao afastar armas que estavam ou poderiam estar voltadas contra nós, ou contra nossos aliados e amigos.

Cerimônias de assinatura e visitas presidenciais são benéficas, mas é na implementação que o controle de armamentos enfrenta seu maior desafio, é o instrumento com que exercem seus direitos de retirar as armas ou mantê-las fora do alcance dos potenciais adversários. A promessa do controle de armamentos não é cumprida até que se verifiquem as reduções concertadas.

Um sexto princípio é o de que a comunidade internacional deveria receber bem e estar preparada para a tendência quase exclusiva de adoção de iniciativas multilaterais de controle de armamentos.

Os principais regimes de não-proliferação - o TNP, o Tratado de Tlatelolco, a Convenção de Armas Químicas, a Convenção de Armas Biológicas e todos os grupos de países com controles comuns de exportação - envolvem várias partes e negociações multilaterais. E a agenda para os próximos acordos de controle de armamentos - a proibição de testes nucleares e o de material físsil para armas - é quase totalmente multilateral.

Quero tecer dois comentários a esse respeito. Primeiro, que o controle multilateral de armamentos vale a pena: seus benefícios superam seus desafios e custos, devido a seu efeito multiplicador. Cada um dos mais de cento e setenta membros do TNP, por exemplo, aplica sua própria influência para obter adesão. E o regime legal global forma a base para as sanções globais, que raramente funcionam, se um país as aplica, mas podem ser eficazes quando aplicadas em conjunto por diversos países - como o Irã sabe, o Iraque aprendeu e a Coreia do Norte teve de levar em consideração. Segundo ponto: deveríamos todos preparar-nos para trabalhar efetivamente em cenários multilaterais, que premiam habilidades distintas. A ACDA está ajudando a desenvolver e a apresentar um novo treinamento para esse propósito.

O crescimento do número de profissionais em controle de armamentos em todo o mundo é uma das poucas formas de proliferação que eu aprovo.

O sétimo princípio é o de que a transparência e as medidas de confidence-building são formas particularmente valiosas de controle de armamentos, mesmo para países e regiões relativamente novos para isso.

Uma das melhores formas de compreender o valor da transparência é ponderar sobre o que acontece sem ela. Muitos historiadores têm argumentado que, em 1914, foi a neblina dos mal-entendidos que criou a escalada automática dos dois lados, uma vez que as forças alemãs começaram sua mobilização após o assassinato do Arquiduque militar Francisco Ferdinando, em Sarajevo. Uma transparência maior teria evitado a Primeira Guerra Mundial.

Hoje os riscos são ainda maiores, e o problema, mais difícil.

Mesmo em regiões relativamente estáveis, armas aperfeiçoadas e limites estreitos de tempo exigem que usemos todos os meios à nossa disposição para evitar uma escalada para um conflito, como na antiga União Soviética e no sul da Ásia.

Tendo em vista que começaram há vinte anos, a maior parte das medidas abrangentes de transparência já cresceram na Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Sob as regras da OSCE, potenciais adversários estão cada vez mais agindo estranhamente um em relação ao outro. Agora notificam-se quarenta e dois dias antes de executar atividades militares que envolvam duzentos e cinquenta tanques ou um mínimo de três mil tropas anfíbias ou aerotransportadas. Exige-se a presença de observadores para muitas atividades militares. Alguns exercícios são limitados em número e anunciados antecipadamente aos países-membros. Inspeções in loco são rotineiras.

Essas medidas ajudam a construir a confiança por meio da abertura. Aumentam a estabilidade ao permitir que os Estados observem se seus vizinhos não estão adotando atitudes militares ameaçadoras. Para usar uma metáfora, quando alguém coloca a mão no bolso, o que potencialmente parecia uma ameaça, à procura de uma arma, revela-se apenas a busca das chaves do carro. Como um filósofo afirmou: “Um assunto que se esclarece deixa de nos preocupar”.

Nossos presidentes deram um passo positivo ao concordarem, na Cúpula das Américas, em Miami, com o incentivo de medidas que preparem o caminho para uma conferência regional sobre medidas de confidence e security-building em novembro de 1995, no Chile.

Meu oitavo e último princípio é o de que o mundo deveria começar a ver com mais propriedade o controle de armas convencionais e os regimes regionais de controle de armamentos.

Armas nucleares, por sua merecida notoriedade, não têm sido utilizadas em guerras desde Hiroxima e Nagasaki. Por outro lado, apenas nesse tempo que passamos juntos hoje, é grande a probabilidade de que ao menos um não-combatente inocente - provavelmente um fazendeiro ou uma criança - seja morto ou mutilado por uma mina. Portanto, se as prioridades do controle de armamentos fossem estabelecidas de acordo com o risco real versus o risco potencial, o controle de armas convencionais rapidamente ascenderia ao topo da lista.

Deveríamos intensificar nossos esforços para aplicar os princípios e as técnicas de controle de armas já testados, formais e informais, lidando tanto com as armas convencionais quanto com as de destruição em massa, em uma base regional. Necessitamos trabalhar mais para restringir a exportação de armas e de tecnologia e, especialmente, fazer com que os países supridores dessas mercadorias sigam as mesmas regras. O elemento mais promissor (ainda que mais sutil, especialmente em armas convencionais) é lidar com a demanda, tanto quanto com a oferta.

Em última instância, isso requer que sejam tomadas decisões pelos países compradores para não querer tudo ou não precisar de tudo o que o vendedor oferece.

Nosso hemisfério começou um diálogo importante no Comitê Especial de Segurança Hemisférica da OEA, que serve como um fórum para a discussão sobre o controle de armamentos e questões de não-proliferação. De modo semelhante, a Resolução nº 1.179 da Assembleia-Geral da OEA - apresentada em conjunto pelo Brasil e pelos Estados Unidos e co-patrocinada por trinta e um países - permanece sendo a pedra angular da agenda de controle de armamentos para esse hemisfério.

Em todo o mundo, o controle regional de armamentos é um processo que requer muito esforço, mas os riscos são suficientes para justificar o esforço. Acredito firmemente, e a experiência o comprova, que o controle de armamentos pode ser contagiado. Devemo-nos esforçar ao máximo para que assim o seja.

CONCLUSÃO

Esse hemisfério tem uma rica história de controle de armamentos: o pioneiro Tratado de Tlatelolco, de 1967; o Acordo Bilateral de Salvaguardas de Foz do Iguaçu; o Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre Argentina, Brasil, a ABACC e a AIEA; a Declaração de Cartagena dos Presidentes do Grupo Andino; a Declaração de Guadalajara; os esforços na América Central (no CASC) para negociar um acordo de controle de armamentos; a Declaração de Mendoza; a adesão ao Tratado de Não-Proliferação; a Convenção de Armas Químicas e a Convenção de Armas Convencionais. Tudo isso reflete iniciativas regionais e bom-senso nacional que outras regiões e países fariam muito bem em analisar e promover