Georges Lamazière

Ordem, Hegemonia e Transgressão

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Georges Lamazière

Ordem, Hegemonia e Transgressão

A resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre de Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

Brasília-DF
1998

Tese apresentada pelo Ministro Geoges Lamazière no XXXI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1995). Banca Examinadora: Embaixador Jório Dauster (Presidente)., Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg (Relator), Embaixador Gelson Fonseca Júnior (Vice-Presidente) e Professor José Augusto Guilhon de Albuquerque.

© Fundação Alexandre de Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Lamazière, Georges

Ordem, hegemonia e transgressão : a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa / Georges Lamazière. — Brasília : Instituto Rio Branco ; Fundação Alexandre de Gusmão ; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

187 p. ; il. ; 22 cm. — (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco ; v.1)

Inclui bibliografia e anexos.

1. Relações Internacionais — Política Externa Brasileira. I. Título. II. Coleção.

CDU 327 (81)

Dedicatória

Para minhas filhas Christiana e Carolina

Agradecimentos

A Viva, pela tolerância com a provisória obsessão de todo redator de tese.

A Octavio de Souza, pela amizade antiga e fraterna.

Ao Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, pela iniciação aos meandros das Nações Unidas.

Ao Embaixador Celso Lafer, pelo estímulo constante e pela leitura atenta e generosa da tese original.

Ao Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, pelos comentários críticos que muito enriqueceram a arguição.

Ao Embaixador Gelson Fonseca Júnior, pelo diálogo sempre inteligente e amigo.

SUMÁRIO

Introdução 9

1. O fim da guerra fria e a noção de nova ordem mundial 13

1.1. A invasão do Kuaite e o contexto pós-guerra fria 17

1.2. O papel das Nações Unidas no período pós-guerra fria 22

1.3. Segurança,desarmamento e não-proliferação na «nova ordem» 24

1.4. Unipolaridade e multipolaridade 26

2. O conceito de regime internacional e o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa 35

2.1. Regimes de segurança – cooperação com desconfiança 47

2.2. O regime de não-proliferação de armas de destruição em massa 49

2.3. Características do regime 54

2.4. Diferenças entre os sub-regimes 60

3. A resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas 65

3.1. Considerações preliminares 65

3.2. A questão da disciplina 71

3.3. O desarmamento do Iraque 72

3.4. Outras disposições relevantes 84

3.5. Uma comparação histórica 86

4. A experiência da UNSCOM na implementação da seção C da resolução 687 (1991) 93

4.1. A constituição da UNSCOM 94

4.2. A implementação das resoluções pela UNSCOM 96

4.3. Descrição e relato das principais atividades da UNSCOM 99

4.4. Observações sobre a experiência da UNSCOM 117

4.5. O caso iraquiano e as salvaguardas da AIEA 119

4.6. O papel do Conselho de Segurança na área de não-proliferação 123

5. A diplomacia brasileira e o papel renovado do Conselho. 135

Conclusões 145

Anexo 1 - Resoluções pertinentes do Conselho de Segurança 151

Anexo 2 - A questão da verificação 163

Anexo 3 - O contexto estratégico da não-proliferação 175

Bibliografia 181

Introdução

Ao final dos anos oitenta, duas tendências se manifestaram com crescente vigor na cena internacional: o recurso às Nações Unidas, e sobretudo ao Conselho de Segurança, para o encaminhamento de conflitos antes aparentemente insolúveis; e a aceitação, primeiro pelo então bloco socialista e logo pelos não-alinhados, de acordos de desarmamento, bilaterais ou multilaterais, que comportavam medidas de verificação cada vez mais intrusivas(*)(1).

Após a invasão do Kuaite pelo Iraque, em agosto de 1990, e ao longo do processo que leva à resolução de cessar-fogo – 687 (1991) – e à criação da Comissão Especial das Nações Unidas (*United Nations Special Commission*-UNSCOM), esses dois processos convergem de forma emblemática.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprova uma série de resoluções sob o Capítulo VII de caráter praticamente inédito, culminando, em um primeiro momento, com a autorização aos Estados Membros para o uso de «todos os meios necessários» para liberar o Kuaite – resolução 678 (1990) – e, mais tarde, obtido este resultado, com a imposição de um conjunto de severas medidas ao Estado invasor através da resolução 687 (1991).

Esta última prescreve, em particular, medidas de desarmamento com relação a armas de destruição em massa e seus vetores de lançamento,

---

(*) Edward Ifft observa que «The point of this brief historical survey is that, although OSI [*on-site inspection*] was accepted in some forms in earlier agreements, it fell far short of the really intrusive OSI which has become the norm in the 1990s. In fact, it was largely a stumbling block in international negotiations until the mid 1980s. At that time, the real breakthrough was made in the INF Treaty, followed by the Protocols to the Threshold Test Ban and Peaceful Nuclear Explosions Treaties, two U.S.-USSR agreements on Chemical Weapons, the CFE Treaty, the START Treaty, the Open-Skyes Treaty, the Vienna Document, and the Chemical Weapons Convention, completed in 1992 at the Conference on Disarmament in Geneva.» (Ifft, in Dahlitz, 1994, p.14) Cabe observar que nesse conjunto de acordos a maioria é bilateral (EUA/URSS); três se deram entre alianças militares ou no contexto de organizações regionais; e apenas um, a convenção química, constitui um acordo multilateral universal.

(1) Bernauer (1993) mostra esta evolução no que se refere às armas químicas: «Significant progress was made in the second half of the 1980s, particularly after 1987 when the positions of the former Socialist countries and Western countries on international verification compliance with the projected treaty-obligations converged.» (Bernauer 1993, p. 2) Cabe acrescentar que a retirada do então bloco socialista deixou a descoberto o Grupo dos 21, que reunia os países não pertencentes a nenhum dos blocos, e a China em sua reticência àquelas medidas.

e medidas de verificação de alto grau de intrusividade, nunca antes adotadas de modo unilateral e coercitivo, ao amparo do Capítulo VII da Carta e dando ao Conselho e a seu órgão subsidiário todos os poderes para sua implementação.

A resolução 687 (1991) cria, portanto, novas perspectivas e interrogações na área de não-proliferação de armas de destruição em massa. Seu efeito potencial não se limita à dissuasão de eventuais Estados agressores ou proliferadores, pois influencia tanto os mecanismos de controle das transferências internacionais de tecnologias sensíveis como a verificação dos acordos de desarmamento, temas de grande relevância para a comunidade internacional e para a diplomacia brasileira.

A discussão sobre o reforço do sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) seria um exemplo. Outro, a mais longo prazo, seria o conjunto de propostas que vão surgindo no sentido de um envolvimento maior do Conselho de Segurança em temas de desarmamento e, sobretudo, de não-proliferação.

É por esta razão que este trabalho escolheu centrar-se, dentre o conjunto de temas suscitados pelo chamado segundo conflito do Golfo – ativação do sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas; direitos humanos; meio ambiente –, no tema das medidas de desarmamento e verificação impostas ao Iraque e sua repercussão no regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa.

A relevância desta discussão talvez seja acrescida pelo fato de quase toda a literatura acadêmica sobre o assunto – como de resto sobre segurança, não-proliferação e desarmamento[2] – provir dos países industrializados e perceber a questão com viés particular.

A resolução 687 (1991) ademais, marca importante momento do denominado primeiro pós-guerra fria, marcado pelo otimismo e pelas expectativas de construção de uma «nova ordem mundial». Se hoje estas

---

(2) É interessante notar que o próprio termo desarmamento toma matiz diverso conforme os autores. Conceito caro aos estados periféricos e aos menos armados, recorda a certos países políticas de *appeasement* de triste memória, ou mesmo a idéia de um pacifismo utópico e ingênuo. Como aponta Julie Dahlitz, «...the word "disarmament" carries very different connotations in the various languages. In some languages it refers to all types of de-weaponization and anti-proliferation without denoting any side inference. Unfortunately, in the English language, it stubbornly carries the inference of *total and immediate* abandoning all defences, as in the verb "to disarm" and the adjective "disarming" – implying a defenceless vulnerability. That would be the antithesis of "common security", the ackowledged universal objective of weapons elimination.» (Dahlitz, in Dahlitz, p.2)

esperanças parecem prematuras e o caráter demasiado ambicioso da própria expressão tornou-se ponto consensual, importa sublinhar dois fatos que escapam a este destino.

De um lado, para um Estado determinado, o Iraque, as medidas então tomadas permanecem vigentes. De outro, o processo de reforço do regime de não-proliferação de armas de destruição em massa adquiriu desde então impulso aparentemente irreversível, contando simultaneamente com a adesão quase universal ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a norma que ele consagra; e com os meios de assegurar seu cumprimento (*enforcement*) evidenciados pela ação do Conselho de Segurança no caso do Iraque.

Cabe aqui preliminarmente retomar a fecunda distinção com que trabalha Celso Lafer (1995) entre três campos do estudo das relações internacionais: o *estratégico-militar* – que aqui denominaremos mais geralmente de *campo da segurança* – correspondente ao tema da paz e da guerra e da sobrevivência dos Estados como unidades independentes; o campo *econômico*, alusivo ao que representa um país para outro como mercado; e o campo dos *valores*, relativo às afinidades e divergências quanto às formas de conceber a vida em sociedade. Poderíamos considerar os dois primeiros como correspondendo a dois subsistemas do sistema internacional, e o terceiro como uma dimensão que atravessa tanto o espaço da segurança como o da vida econômica.

Na resolução 687 (1991) entrecruzam-se, por sua vez, três dimensões relevantes do subsistema de segurança, dentro do sistema internacional: a) a *segurança internacional* propriamente dita, que pode por sua vez ser dividida em *segurança coletiva*, conforme o mecanismo inscrito na Carta, no Capítulo VII; e *defesa coletiva*, enquanto implementação do direito de legítima defesa individual ou coletiva previsto igualmente na Carta (OTAN), em seu artigo 51; b) o *desarmamento*, conceito mais carregado de conotações reformistas e utópicas, promovido historicamente sobretudo, mas não exclusivamente, pelos estados mais fracos na ordem internacional com base em ideais de igualdade e paz; e c) a *não-proliferação* de armas de destruição em massa, política essencial para a preservação da hierarquia internacional, e portanto, para seus promotores, pressuposto da manutenção da ordem.

A não-proliferação, entretanto, que era vista tradicionalmente pela maioria da comunidade internacional como um simples capítulo, parcial e provisório, do processo de desarmamento, vem sendo tratada como

uma meta autônoma e suficiente. Alguns autores já passam a recorrer, inclusive, ao termo contra-proliferação (*counterproliferation*) para identificar medidas mais enérgicas de não-proliferação.

No caso da resolução 687 (1991), é em nome ao mesmo tempo da *segurança internacional* e da *não-proliferação* que se procede ao desarmamento de um só país, fazendo claramente deste processo um evento paradigmático e pedagógico.

Uma questão, aliás, que atravessa o debate sobre a resolução 687 (1991) e a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) é a de saber se constituem precedente para ações similares; e se anunciam um papel crescente do Conselho de Segurança nesta área tão sensível. Esta avaliação será feita ao longo do trabalho, mas sobretudo na seção 4.6.

1. O fim da guerra fria e a noção de "nova ordem mundial" (1)

As forças iraquianas invadiram o Kuaite às 4,00 horas do dia 2 de agosto de 1990. Em pouco mais de um dia, a resistência militar kuaitiana havia cessado, o Governo kuaitiano havia fugido para a Arábia Saudita e Saddam Hussein tentava apresentar ao mundo um *fait accompli*(2). A ocupação militar do Kuaite durou 210 dias. Terminou ao fim da primeira guerra plenamente *tecno-estratégica*, em que o papel da informática, das armas inteligentes e dos meios de comunicação globais foram fundamentais(3).

A invasão do Kuaite pelo Iraque e a reação internacional que se seguiu inscrevem-se de maneira central no contexto do período que se convencionou denominar de pós-guerra fria. Tornou-se lugar-comum apontar que os eventos de 1989 e 1990 desarticularam a estrutura bipolar Leste/Oeste que dominava as relações internacionais sobretudo no terreno político-militar-estratégico, mas com evidentes efeitos também na área econômica engendrando o que Lafer e Fonseca Jr. (1994) chamaram de *período das polaridades indefinidas*; inverteram a prioridade entre os níveis estratégico e econômico nas percepções dos atores internacionais; e deslocaram para o eixo centro/periferia(4), mais em um âmbito simbólico

---

(1) Mantemos a expressão «nova ordem mundial» entre aspas para frisar o caráter retórico da mesma, surgida em uma contexto histórico preciso e proposta por determinados atores políticos.

(2) Para uma pormenorizada e abrangente análise do desenrolar dos acontecimentos, ver Matthews (1993).

(3) Como diz Der Derian: «For six weeks and one hundred hours we were drawn into the most powerful cyberspace yet created, a technically reproduced world-text that seemed to have no author or reader, just enthusiastic participants and passive viewers. This is not to reify or deify some new technological force in our society. But it is to recognize the possibility that we have become so estranged from the empty space left by the decline of American hegemony and the end of the Soviet threat that we eagerly found in cyberspace what we could no longer find in the new global disorder – comfort and security in a superior technostrategy.» (Der Derian, 1992, p.175)

(4) Adotou-se ao longo do trabalho a oposição centro/periferia, seguindo sugestão encontrada em Buzan: "Altholgh South is a better term than Third World, the best avalilable set of terms to capture the relationships of the 1990s comes from the centre-periphery approach elaborated in the dependency literature of the 1960s and 1970s. 'Centre' here implies a globally dominant core of capitalist economies; 'periphery' a set of industrially, financially and politically weaker states *operating within a set of relationships largely constructed by the centre.* (...) This approach captures the key elements of hierarchy that now shape international relations, without necessitating recourse to misleading geographical images." (Grifo nosso, Buzan, 1991, p. 4232)

do que efetivo, o contraste entre as aglutinações de interesses no plano internacional que antes cabia ao eixo Leste/Oeste.

Este novo quadro internacional produziu efeitos de diversa intensidade e expressão, alguns deles aparentemente paradoxais. A implosão do sistema soviético na ex-URSS e em seus aliados da Europa Central e Oriental, se por um lado sacramenta uma série de acordos internacionais que marcam o fim da guerra fria— acordos CSCE, CFE, dissolução do Tratado de Varsóvia –, por outro engendra conflitos de caráter étnico-religiosos que pulverizaram a ordem estatal antes vigente em várias partes daquelas regiões.

Neste contexto, os EUA e o Ocidente surgem de modo evidente como os vencedores da guerra fria. Como enfatiza Rubens Ricupero (1994), a aliança ocidental permanece de pé, a oriental se desfaz – o Tratado de Varsóvia se auto-dissolve em abril de 1991; o sistema político-econômico ocidental fica intacto e sai revalorizado, enquanto o sistema soviético capitula no plano dos valores, para ser mais adiante simplesmente abandonado[5].

Este quadro, qualquer que seja o matiz que se deseje emprestar à análise, do triunfalismo de um Fukuyama à moderação de analistas mais próximos, como Ricupero (1994) e Lafer e Fonseca Jr. (1994), não permite outra conclusão geral a não ser reconhecer um predomínio incontrastado dos países centrais, e *norte-americano em particular*, no tabuleiro estratégico-militar-geopolítico, o que leva a uma situação de *unipolaridade*[6] segundo alguns; e uma *multipolaridade* no plano

---

[5] Hippler: «Gorbachev's speech to the United Nations in December 1988 bore testimony to the ideological surrender of the second superpower». (1994, p.45) Não é esta a avaliação de Weiss et alli, mais matizada: «Gorbachev officially redefined the Soviet Union's relationship with the UN in 1988 at the General Assembly, calling for an extension of his domestic «new thinking» to apply to the management of international conflicts. *The shift in Soviet policy resulted from the country's need to withdraw support from numerous conflicts and concentrate on economic reform.* (...) UN peacekeeping provided a face-saving means to withdraw from what Gorbachev described as the "bleeding wound" of Afghanistan». (grifo nosso, Weiss, 1994, p.60) Hippler, contudo, concorda com a motivação das reformas: «The aim of Gorbachev's policies was to introduce economic reforms to prevent the USSR from sinking to the level of a developing country. With this in mind he consciously accepted that the Soviet Union had to give up its position as a world power.» (Hippler, 1994, p.48) As reformas gorbachevianas não conseguiram nem uma coisa nem outra.

[6] Celso Nunes Amorim, em palestra como Ministro das Relações Exteriores, observou com propriedade que o conceito padece de uma contradição implícita, pois a idéia de pólo implica ao menos dois. O termo, apesar disso, será utilizado ao longo do trabalho tendo em vista seu uso corrente na literatura sobre o pós-guerra fria e a ausência de alternativas.

econômico, aliás em grande parte já presente antes da fragmentação do polo soviético[7] [8].

Independente da análise precisa que se faça deste período, é conclusão corrente que, pelo próprio fato de que o fim da guerra fria não marcou uma derrota militar tradicional – como a napoleônica, e as alemãs de 1918 e 1945 – não surgiram grandes propostas de reconstituição do mundo (Lafer e Fonseca Jr., 1994).

Pode especular-se que isso não ocorreu porque: 1) esperava-se que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas – impedido de operar pela guerra fria – pudesse agora ter sua eficácia comprovada; 2) a conhecida desconfiança anglo-saxônica para com projetos constantes de *reformas constitucionais* manifestava-se através de uma desejo de adaptação mais do que de reforma e ou de revolução[9]; e 3) a potência hegemônica ao fim da 2a. guerra, promotora das instituições de São Francisco e Bretton Woods, saía de novo hegemônica – ao menos face a seu principal desafiante e com as qualificações correntes – do pós-guerra fria, e não tinha portanto motivos ou interesse em maiores reviravoltas[10].

---

[7] É preciso dizer que a idéia de uma *bipolaridade declinante* no plano militar talvez refletisse melhor o estado real da distribuição dos recursos do que o conceito de *unipolaridade*. A Rússia ainda é uma superpotênciano plano nuclear e mesmo convencional. O que falta à Rússia e sobra aos EUA é *vontade política* para usar os recursos militares. É isso que define a unipolaridade como retrato do momento estratégico. Cabe enfatizar que mesmo a suposta colaboração privilegiada EUA-URSS de que falava Baker em outubro de 1990 (Baker James, «American-Soviet Cooperation Regarding Regional Conflicts Necessary», USIS wireless file, 24 October 1990, pp.6, 4, citado por Hippler, 1994, p.64) para combater «new threats to the emerging World Order» não sobreviveu muito à Guerra do Golfo, quando foi instrumental – os EUA necessitando aval, a URSS necessitando credibilidade. A parceria não prosperou, sobretudo porque os novos problemas caíam nas áreas de influência tradicionais de cada um: no Haiti, os EUA não precisavam da Rússia; na ex-lugoslávia, os interesses cedo divergiram; e na área correspondente a ex-URSS ou à atual Rússia, os EUA evitavam maior envolvimento.

[8] A idéia de multipolaridade é duvidosa, como dizia Nye, é bem verdade que em obra de 1990. Em primeiro lugar, os atores envolvidos não apresentam recursos de poder equivalentes em todas as categorias; e em segundo lugar, como, segundo ele, observava Stanley Hoffmann, a multipolaridade tradicional provinha de uma distribuição igualitária dos poderes de coerção, enquanto o policentrismo atual resulta da desvalorização da capacidade de poder coercitiva (Nye, 1990, p.235). Ao contrário das velhas balanças de poder, os atores centrais agora não têm nem de longe capacidades militares equivalentes – o que, Nye também recorda, não seria desejável, tendo em vista os riscos inerentes a um equilíbrio de poder com vários pólos, com sua flexibilidade na mudança de alianças, em uma era marcada pela possibilidade de acesso a armas nucleares.

[9] Rubens Ricupero se refere ao processo pós-1989 dizendo que «...em lugar de codificações napoleônicas cartesianas e acabadas, o processo é mais o da «Common Law» ou da constituição inglesa, em que o edifício vai sendo erguido pragmaticamente, tijolo a tijolo», (Ricupero, 1994, p.81)

[10] Como indica Gilpin: «Individuals, groups, and other actors use their powers to create social and political institutions that they believe will advance their interests. Thus the objectives of a social or political institution primarily reflect the interests of its more powerful members. When these interests or the relative powers of individuals (or of groups and states) change, there will be attempts to change the nature of the institution and its objectives in order to reflect significant changes in interest and power.» (Gilpin, 1981, xi).

É essa a apreciação de Rubens Ricupero, quando demonstra que a não discussão de forma institucional de uma *nova ordem*, em processo formal, como no Congresso de Viena e nas negociações de Versalhes e São Francisco, que marcam etapas de ampliação, democratização e universalização do processo decisório, se deve a dois fatores. O desenlace não-militar da guerra fria deixa de pé por algum tempo as estruturas básicas do Estado soviético – permitindo prorrogar a ficção de seu *status* de superpotência; por outro lado, «a democratização e a universalização do processo decisório mundial aparentemente atingiram o limite tolerável pelo sistema de poder, ao menos por ora, com a proliferação de Estados que se seguiu à descolonização afro-asiática e, mais recentemente, à desintegração da ordem territorial européia e centro-asiática imposta pelos soviéticos». (Ricupero, 1994, p.81)[11]

Deixando para mais adiante a discussão do caráter unipolar ou multipolar do sistema internacional assim definido, é óbvio que o refluxo militar e sobretudo ideológico do ex-campo socialista ensejou uma clara e intensificada hegemonia dos valores ocidentais e tornou desnecessária qualquer profunda revolução nas regras da convivência internacional.

Caberia aqui apontar uma diferença entre o processo pós-guerra fria e anteriores mudanças no sistema internacional. Se no passado a *guerra estabelecia a nova hierarquia de prestígio internacional* (Gilpin, citado por Ruggie, 1986, p.177), com a auto-dissolução de um dos pólos de poder (não só a ex-URSS, mas todo o campo socialista), não foi a guerra necessária para rearrumar a hierarquia de prestígio e fazê-la compatível com as realidades subjacentes de poder, inaugurando segundo alguns era histórica em que o poder econômico seria mais decisivo do que o militar.

---

[11] Gilpin fala com propriedade que os tratados negociados ao fim das grandes guerras da civilização européia serviram como «constituições» dos sistemas interestatais.(Gilpin, 1981, p.36) É dele também a iluminadora divisão dos tipos de mudança internacional entre 1) mudança de sistemas – correspondente à diferença na natureza dos atores (impérios, cidades-estados, estados-nação); 2) mudança sistêmica – mudança em qual Estado governa o sistema; e 3) mudanças nas interações dentro do sistema – isto é, modificações nas interações políticas, econômicas ou outras entre os atores do sistema internacional. Esta última não implica em câmbio na hierarquia global de poder e prestígio no sistema, mas pode levar a mudanças nos direitos e regras corporificadas em um sistema internacional. (Gilpin, 1981, p. 43)

1.1. A invasão do Kuaite e o contexto pós-guerra fria

A invasão do Kuaite pelas tropas iraquianas deu-se em pleno clima de euforia pós-guerra fria. O incidente ocasionou «the first unequivocal statement by the Security Council about a breach of the peace since 1950 and the Korean War» (Weiss, Coate e Forsythe, 1994, p.68)[12].

Esta constatação reforçaria o caráter de operação *paradigmática* e *pedagógica*, além de suas motivações práticas mais imediatas, da intervenção contra o Iraque. Perante ameaças no eixo centro/periferia, a *dissuasão* passava a ser buscada em um sistema de segurança coletiva das Nações Unidas revivificado, e não mais na *dissuasão nuclear* adaptada ao conflito Leste/Oeste.

Há variados níveis de análise sobre os objetivos e interesses envolvidos em toda a operação de resposta ao Iraque, que não se excluem, antes se complementam e interagem de forma sinergética. Kodmani-Darwish e Chartoni-Dubarry listam os principais:

«Les enjeux régionaux et internationaux de cette crise semblaient dès le départ inextricablement liés. Ils sont tout à la fois le pétrole, l'équilibre stratégique régional, l'avenir de la prolifération des armes nucléaires, balistiques et chimiques (NBC), et partant, la nature des conflits régionaux futurs, la sécurité d'Israël, l'ordre international de l'après-guerre froide et la place des Etats-Unis dans celui-ci, enfin l'avenir politique de George Bush.» (p. 50)

Sem negar a existência e pertinência da dimensão regional, este trabalho – por seu próprio objeto – centrar-se-á mais nos aspectos de caráter global, sobretudo a partir da ótica norte-americana, ator principal e líder de toda a operação político-diplomático-militar[13].

Cabe assim chamar a atenção para que a reação progressivamente articulada pelos EUA permitiu alcançar, deixando de lado os aspectos vinculados à política interna dos EUA (eleições presidenciais de 1992), uma série de objetivos diplomáticos.

---

[12] O mesmo ponto é realçado por outros autores: «The 1991 American-led UN intervention in the Iraq-Kuwait conflict was the first time a UN-sanctioned, collective-security and/or enforcement measure had been launched since the Korean War in 1950». (Knight e Yamashita, 1993, p.285)

[13] Em suma, focalisar-se-á a *agenda global* norte-americana, sem esquecer que havia também uma *agenda regional* norte-americana de grande relevância.

Primeiramente, demonstrar que no mundo pós-guerra fria era possível uma ação unida da comunidade internacional, sob liderança norte-americana, para enfrentar ameaças à paz e a segurança internacionais. Em segundo lugar, legitimar esta operação pelo recurso ao sistema de segurança coletiva da Carta, que por sua vez se legitimava, na mesma medida, pela eficácia recuperada. Em terceiro lugar, usar o Conselho para amarrar diversos dos chamados *novos temas globais* ao âmbito da segurança internacional: não-proliferação de armas de destruição em massa; direitos humanos; meio ambiente – este, paradoxalmente, muito menos, não se tendo aproveitado a fundo outra «oportunidade» oferecida pelo conflito[14]. E em quarto lugar, assegurar uma ordem regional estável que garanta o suprimento a longo prazo e com preços razoáveis de petróleo ao Ocidente – mais importante do que assegurar apenas o não controle pelo Iraque do óleo kuaitiano, segundo Hippler [15] [16].

Cabe sublinhar que o Iraque preenchia as necessidades do momento com perfeição. Aparecia como motivo ideal para uma intervenção com base na preservação da ordem interestatal, sob vários aspectos: clara violação territorial – agressão e ocupação[17]; proliferação

---

[14] Sobre meio ambiente, cabe lembrar que o derrame deliberado de petróleo e a sabotagem dos poços de petróleo kuaitianos por ordem de Saddam Hussein desataram importante controvérsia sobre se atos como esses estariam sob as disposições da «Convenção sobre a Proibição do Uso Militar ou Qualquer Outro Uso Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental» (conhecida como ENMOD Convention), que entrou em vigor em 1978, cabendo registrar que o Iraque não é parte da mesma, por não tê-la ratificado. Embora a discussão não tenha conseguido consenso quanto a saber se os atos de Saddam, embora hostis e com finalidades militares, constituíam uma «modificação ambiental», isto não impede se reconheça o caráter inédito das ações iraquianas e a enorme repercussão internacional que obtiveram. (Cf. Fauteux, 1992, p. 6).

[15] Para Hippler, Estados como a Arábia Saudita, o Kuaite, e outros Emirados servem, desde à Segunda Guerra, as seguintes funções: «— ensured continuity of the oil supply; – maintained a consistent low-price policy, giving priority to the interests of the West-dominated world economy over their own financial interests, or at least giving them equal priority; – controlled and combated nationalistic or revolutionary movement or trends.» O enfoque de Hippler é demasiado geopolítico-regional, esquecendo o interesse complementar de garantir a estabilidade do «novo» sistema internacional em gestação, inclusive pela reafirmação da «norma» de não-proliferação.

[16] Matthews (1993, p.100) traz interessante quadro sinóptico com as razões para a intervenção dos EUA, que inclui causas culturais, estratégicas, econômicas e políticas.

[17] O caráter evidente da transgressão também foi fundamental para garantir o consenso internacional – como dizem Weiss et alli, «The world organization and its members states probably will not often face the classic interstate confrontation that precipitated the collective response in the Persian Gulf. Instances of cross-border attacks from national armies aimed at annexation of another state's territory are becoming rarer. *Intra*state conflict is replacing *inter*state conflict as the dominant menace to international peace and security». (Weiss, 1994, pág. 88).

de armas de destruição em massa[18]; violações de direitos humanos; e ameaças ao meio ambiente.

Esses objetivos multissetoriais e em diversos níveis não eram privilégio dos Estados Unidos. Todos os atores, tanto no jogo diplomático do Conselho de Segurança como no jogo geopolítico do Golfo Pérsico, perseguiam diversas metas, que vinham convergindo ou divergindo, em um jogo complexo, desde a guerra Irã-Iraque, o chamado primeiro Conflito do Golfo[19].

Thierry de Montbrial, a propósito, considera que entre os *interesses* em pauta,

«Celui de la préservation de l'ordre international était à l'évidence le plus partagé entre les États, étant donné la fluidité actuelle du système international.» (Kodmani-Darwish, 1991, p.8)

Como se verá, o tratamento do conflito Iraque-Kuaite e a imposição de um cessar-fogo abrangente através da resolução 687 (1991) pelo Conselho também combinam interesses diversos e graus variados de adesão. Pode-se dizer que neste caso o interesse sistêmico mais geral e mais consensual seria a preservação da ordem interestatal, através da reiteração enérgica e prática da proibição de aquisição de territórios pela força – que reúne duas questões centrais para o sistema internacional, a do não uso ou ameaça de uso da força e a da estabilidade das fronteiras, esta última em crise desde 1989, com os efeitos conhecidos. Por ser uma regra básica, constitutiva do sistema, tende a gozar do apoio de grandes e pequenos Estados[20].

---

[18] Cabe lembrar que o Iraque era suspeito, com fortes elementos de convicção, de ter utilizado armas químicas sobre sua própria população na Guerra contra o Irã.

[19] «The United States, the Soviet Union, France, Britain, and China had separate national interests and perspectives toward relations with Iran, Iraq, and other states in the region. On some points their interests coincided. They wanted to prevent outright dominance of the region by either Iran or Iraq, to keep the Persian Gulf open for shipping, to stop the use of chemical weapons, and to maintain the integrity of the Geneva Convention on prisoners of war. Other interests drew these states into conflict.» (Hume, 1994, p.4)

[20] Durante a negociação da resolução 660, a primeira da série, na madrugada de 1o. para 2 de agosto de 1990, este foi um dos argumentos principais do Representante Permamente norte-americano, Embaixador Thomas Pickering: «Gradually Abulhasan (Kuaite) and Pickering made progress in getting others to see that what was at stake was a rule of law, embodied in the UN charter, that should give weak, small states protection against the ambitions of stronger, larger neighbors.» (Hume, 1994, p.188)

A segunda, em generalidade e grau de consenso, é precisamente o combate à proliferação de armas de destruição em massa. Aqui, entretanto, é possível verificar um desequilíbrio relativo, os países centrais manifestando apoio mais aberto a essa meta, inclusive através da participação de seus nacionais na UNSCOM. Os países periféricos não deixam de temer a hipótese de extensão a outros estados do tratamento dado ao Iraque pelo Conselho, com fundamento potencial em motivações diversas.

Seguem os objetivos geopolíticos de cada ator, diferentes para os Estados Unidos e o Reino Unido de um lado, e para a Rússia e a França de outro, mas que não caberia pormenorizar aqui.

Referimo-nos acima aos interesses que se foram organizando em torno à operação do Golfo, sem estrita ordem lógica ou cronológica. Hippler (1994) faz um histórico mais preciso, enumerando as seguintes motivações *públicas* sucessivamente apresentadas para a presença militar norte-americana e da coalizão em geral: 1) defesa da integridade territorial da Arábia Saudita; 2) libertação do Kuaite e restauração da família real kuwaitiana; 3) proteção dos suprimentos de petróleo ao Ocidente; e 4) eliminação das armas de destruição em massa do Iraque e enfraquecimento de sua máquina militar – às vezes associado, por setores norte-americanos à derrubada de Saddam Hussein.

Cabe observar, com Hippler, que o último ponto era manejado com discreção, *pois não estava coberto por nenhuma resolução do Conselho e não faziam parte dos objetivos declarados da coalizão internacional*[21]. Indica ainda que os três primeiros objetivos poderiam ser alcançados sem recurso maciço à força militar,

«However, the destruction of the Iraqui military machine and the elimination of its nuclear, biological and chemical warfare potential, together with related research and production facilities, *were not possible without a major war.*» (grifo nosso, Hippler, 1994, p.18)

O recurso à guerra permitiria lograr esse objetivo primeiramente pelo maciço bombardeio de instalações sensíveis e pela destruição de

[21] Stéphane Bunel sublinha que «Le 3 avril 1991, la résolution 687, dite de cessez-le-feu, changeait les buts de la guerre en imposant des mesures draconiennes à l'Irak.» (Bunel, in Andersson, 1994, p.90)

parte dos equipamentos das forças convencionais iraquianas; e em seguida pela imposição de um acordo de cessar-fogo como resultado da derrota.

Um fenômento relevante ao qual importa aludir, embora escape ao objeto desta dissertação, foi o recurso maciço, embora não oficial, à OTAN na preparação e implementação dos planos para a operação militar no Golfo[22] [23] [24]. O velho debate sobre a extensão das atividades OTAN para fora de sua área, sobretudo na direção dos países periféricos, teve assim uma solução dada na prática, sem necessidade de modificações escritas e legais. A ironia estaria na pouca eficácia demonstrada durante longo tempo pela OTAN no continente europeu, como evidenciado no tratamento da crise na ex-Iugoslávia[25].

Capeando o conjunto de interesses de diversa hierarquia acima analisados, o Presidente George Bush lançava a expressão «nova ordem mundial». A ocasião foi o discurso sobre o estado da União em fins de janeiro de 1991 («State of the Union Address», USIS, US Policy Information and Texts, 31 de janeiro de 1991, p. 17 e seguintes, citado por Hippler, 1994, p.86)

Hippler apequena o conceito ao atribuir-lhe apenas a função tópica de legitimar a Guerra do Golfo aos olhos da opinião pública norte-

---

[22] É importante observar, com Hippler, que «What was striking in the Gulf War in fact was that NATO as an institution legally had no role in the war, but that without the intensive use made of NATO infrastructure for logistics, lines of communication and so on, the allies would not have been able to resolve the conflict with the same efficiency and speed. (...) This experience further reinforced NATO's tendency to be increasingly South-oriented, and strengthened the argument that in future the mobility and flexibility of the NATO forces should be substantially increased. *There had been no formal extension of the NATO area by treaty agreement nor any official redefining of NATO's treaty obligations. The smooth coordination between the allies in the Gulf War has of course now proved that such large-scale operations by NATO members states outside the NATO area will not need any such formal sanctioning.*» (grifo nosso, Hippler, 1994, p.146 e 147)

[23] Hippler esquece outro exemplo de extensão *de facto* da Nato, que foi a opção preferencial pela NATO feita pelos EUA sobre a OEA e o TIAR durante a Guerra das Malvinas.

[24] Sobre o crescente recurso à OTAN como braço armado das Nações Unidas e do Conselho de Segurança em especial, cabe registrar observação de Boutros-Ghali: «Much effort has been required between the Secretariat and NATO to work out procedures for the coordination of this unprecedented collaboration. This is not surprising given the two organizations' very different mandates and approaches to the maintenance of peace and security. Of greater concern, as already mentioned, are the consequences of using force, other than for self-defence, in a peace-keeping context.» (Boutros-Ghali, 1995, p.29)

[25] Seria impreciso não salientar que as situações no terreno eram sumamente diversas, a operação no Iraque caracterizando-se pela clareza de objetivos, nitidez de divisão entre os campos inimigos, facilidade do terreno e concisão do mandato – expulsar os iraquianos do Kuaite (e acessoria e implicitamente destruir parcialmente a máquina de guerra de Saddam). A especificidade da situação iraquiana, que possibilitou a operação político-militar, é sublinhada por Legault: «The war against Iraq was unique from a strategic point of view: most of the Iraqi heartland is vulnerable to both air and sea power, and oil revenues represent almost ninety per cent of Baghdad's income from foreign trade.» (Legault, 1993b, p.411)

americana e internacional (Hippler, 1994, p.87). Pode-se aventar a hipótese de que a legitimação foi recíproca, a guerra servindo para legitimar o desenho nascente de uma nova ordem pós-guerra fria[26] [27].

A concepção de Bush envolvia o revigoramento das normas internacionais existentes e o estabelecimento de novas regras de conduta, relativas a temas de interesse global, amparados em uma capacidade global de fazer cumprir (*enforcement*) investida na ONU[28] [29].

1.2. O papel das Nações Unidas no período pós-guerra fria

Não é necessário insistir sobre um ponto que a literatura registra de modo quase unânime. O fim da guerra fria tornou possível o funcionamento – ainda que imperfeito, seletivo e passível de críticas – do sistema de segurança coletiva previsto na Carta de 1945. Escrevia recentemente o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia:

«O fim do bipolarismo e dos constrangimentos que ele provocava nos organismos internacionais abriu campo para um novo perfil da ONU na promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais, mais próximo daquele idealizado há 50 anos.» (Lampreia, 1995)

A «nova ordem mundial» anunciada pelo Presidente George Bush não pretendia ser muito mais do que a implementação dos mecanismos

---

[26] A posição soviética na matéria seguia como o corolário de dois fatores: a política gorbacheviana de restaurar a eficácia das Nações Unidas na área de segurança internacional, como parte de seu desengajamento «honroso» do papel de superpotência; e a oportunidade de demonstrar ao Ocidente que na nova fase Moscou estaria disposto a cooperar para impor a ordem no Países periféricos.

[27] Brzezinski recusa a iminência de uma nova ordem, que tardaria anos para constituir-se. Assim confunde uma verdadeira *nova ordem* – que vá além da retórica de Bush – com uma *ordem nova* como simples novo arranjo macroestrutural, mesmo que este aporte modificações relevantes: o fim da bipolaridade em si traz um novo ordenamento, ao extinguir o eixo Leste/Oeste e diluir o eixo Norte/Sul, ambos que estruturavam as relações internacionais no período antecedente (Brzezinski, 1993, p.10)

[28] A maioria dos analistas considera haver evidência de uma relativa continuidade entre Bush e Clinton. Hippler aponta para uma mudança verbal, de *New World Order* para o mais neutro *Post Cold-War Era*. Caberá verificar se o novo Congresso norte-americano de maioria republicana trará mudanças significativas nesta área, em uma direção provavelmente mais *realista*.

[29] Por outro lado, é esse *consenso* criado a partir da construção e difusão de certas normas de conduta dos Estados que baseia o recurso ao Conselho no caso do Iraque e, antes, também as investigações do SG-NU no caso de alegações de uso de armas químicas pelo Iraque contra o Irã, com fundamento no Protocolo de Genebra de 1925 como norma de direito internacional costumeiro. Em ambos esses casos, ocorre um salto entre obrigações internacionais nem sempre claramente definidas e mecanismos de caráter universal.

imaginados pelos redatores da Carta, não tendo de nova senão o fato de sua efetiva aplicação.

Weiss, Coate e Forsythe (1994) descrevem as Nações Unidas como «governance without government», ou de como os problemas transnacionais podem ser gerenciados por autoridades públicas na falta dos atributos normais do Governo, entre os quais um verdadeiro legislativo, um sistema judiciário integrado, um ramo executivo unificado e, principalmente, *um monopólio legítimo do uso da força.*

Dessas características, pode-se aventar que é a última a qual o sistema das Nações Unidas está mais próxima de apresentar. Na verdade, pode-se considerar que – ressalvada a hipótese da legítima defesa, aliás presente também nas legislações domésticas como exceção à proibição do uso da força – *incumbe ao Conselho de Segurança o monopólio do uso legítimo da força, através do Capítulo VII, que se avizinha assim de certas características do conceito de Estado na ordem interna.*

Esta análise encontra respaldo em Sur (1988), quando caracteriza o Conselho de Segurança como um órgão emergencial, dotado de um *poder de polícia*, que o autor aproxima dos poderes especiais presentes no artigo 16 da Constituição Francesa e que se pode igualmente comparar com o instituto do Estado de Sítio, como veremos mais detidamente no Capítulo III[30].

Neste sentido, Albert Legault, após referir-se aos dois paradigmas que segundo ele têm dominado a história das relações internacionais – *peace through strength*[31] e *peace through law* – comenta que

«The Charter of the United Nations from that point of view is a marriage of the first two paradigms of international relations. Chapter

---

[30] Neste sentido, releva notar, com Weiss et alli que «But the theory of the Charter's operation always entailed the notion that the persuasive role of Chapter VI should be seen against the more forceful role of Chapter VII» (Weiss, 1994, p.30) Seguramente será esta força excepcional atribuída ao Conselho de Segurança, através diretamente e por contaminação do Capítulo VII, o que explica os diversos esforços tendentes a *pendurar* no cabide da ameaça a paz e a segurança internacionais questões mais próximas como não-proliferação ou mais distantes como meio-ambiente e direitos humanos de modo a dar à sua regulação os meios de implementação julgados necessários.

[31] É importante frisar que é o sistema internacional efetivo – o conjunto de estados com seus recursos de diversa natureza – quem dá corpo à estrutura legal-formal prevista na Carta – «In terms of a fundamental generalization, political factors outside the UN are primary and factors inside the UN are secondary. The end of the Cold War, indeed th end of the Soviet Union, primarily explained the renaissance of UN security activities that began in the late 1980s. It was not the Security Council that ended the Cold War. It was the end of the Cold War that allowed the Security Council to act with renewed consensus and commitment and vigor» (Weiss, Forsythe e Coate, 1994, p.9)

VI of the Charter postulates that all efforts to find a peaceful settlement to a conflict must be exhausted before the use of force can even be contemplated. But chapter VII authorizes the organization to contemplate the use of force in the event of a breach of the peace, or of a military threat against international peace, providing there is a consensus among the system's ruling powers to counteract the breach or threat.» (Legault, 1993b, p.403)

Uma característica essencial do projeto de «nova ordem mundial» seria assim o deslisamento claro da ênfase do Capítulo VI para o Capítulo VII, como aponta David J. Scheffer:

«Other world orders also were predicated on confronting aggression and upholding the rule of law. They, too, were premised on optimistic judgments about the future ability of the world community to settle disputes peacefully within a multilateral framework. *But the latest world order is unique in its primary emphasis on the use of collective military force to enforce international law.* The new world order emerging from the Gulf conflict may achieve peaceful settlements of major disputes, but its focus is on the multilateral enforcement of international law.» (Scheffer, in Henkin, 1991, p. 154)

1.3. Segurança, desarmamento e não-proliferação na «nova ordem»

A volta ao espírito, se não sempre à letra da Carta, tinha um efeito específico, além da concentração de poderes, sem contra-pesos ou contra-poderes, em um núcleo de estados. Implicava novamente subordinar a *lógica do desarmamento* à *lógica da segurança* – fundada esta, após as experiências amargas do *appeasement* dos anos 30, na dissuasão dos adversários da paz e da estabilidade pela força usada coletiva e legalmente pela organização universal. Esta tendência era diversa àquela dominante na Liga das Nações, que de um lado dava maior peso ao objetivo do desarmamento em seu Pacto e de outro não previa um mecanismo tão enérgico como o Capítulo VII da Carta de São Francisco[32] (Azambuja, 1995 e Gros Espiell, 1985).

---

[32] Em seu comentário sobre o artigo 26 da Carta, que atribui a responsabilidade pela apresentação de planos de desarmamento (o texto fala a rigor no estabelecimento «of a system for the regulation of armaments») ao Conselho de Segurança, com a assistência do Comitê de Estado Maior, Hector Gros Espiell sublinha o vínculo

A subordinação do desarmamento à segurança, evidente na Carta das Nações Unidas, se viu esquecida ou ocultada durante o longo período da guerra fria. A paralisia do sistema de segurança coletiva previsto na Carta e o terror ao holocausto nuclear trouxeram para o primeiro plano o *desarmamento*, aí abarcados processos conexos como o controle de armamentos bilateral entre as superpotências; a não-proliferaçãom nuclear; e os acordos multilaterais de desarmamento negociados na Conferência do Desarmamento (CD).

O retorno de um enfoque que subordina o tema do *desarmamento* ao tema da *segurança* significa também a substituição de um *idealismo anti-guerra* por um *realismo da estabilidade*. Tem como efeito implícito poupar o poder militar das grandes potências e protelar – como utópicos ou mesmo perigosos – os objetivos do desarmamento geral e completo e da eliminação de armas nucleares que marcaram períodos anteriores.

Esta subordinação implica manter uma separação estanque entre as duas vertentes correntemente reunidas sob a rubrica desarmamento: a dimensão *horizontal*, no sentido de *paritária*, ou seja a continuidade do controle de armamentos (*arms control*) bilateral entre as duas superpotências nucleares – nesta área, a Rússia permanece superpotência –, processo por elas integralmente controlado em termos de ritmo e escopo; e a dimensão *vertical*, no sentido de *hierárquica*, *assimétrica*, ou seja a intensificação dos esforços de controle da não-proliferação de armas de destruição em massa, aí incluídas inicialmente as armas nucleares, químicas e biológicas, às quais progressivamente se viram acrescentados os veículos portadores (sistemas de mísseis balísticos).
A estanqueidade desses dois processos se justificaria, segundo seus defensores, porque os primeiros têm que manter, ao longo de seu processo

---

aí existente entre o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais e o desarmamento. Esta idéia já estava no Pacto da Liga das Nações, que em seu artigo 8, parágrafo 1, dizia: «the members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations». Este texto repete a idéia central do Ponto IV dos 14 Pontos do Presidente Wilson. Cabe observar que aponta também para a necessidade de que o desarmamento permita sempre que reste uma vantagem relativa, um *minimum deterrent*, um *edge*, que permita a um grupo de Estados impor a ordem contra os eventuais infratores das obrigações internacionais. Segundo Gros Espiell, a Carta se afastou do tratamento detalhado do desarmamento presente nos demais parágrafos do Pacto para evitar repetir o seu fracasso. O jurista uruguaio assinala que «(D)ans l'esprit des rédacteurs de la Charte, la question du désarmement et de la réglementation des armements n'avait pas l'importance autonome et essentielle qu'on lui avait prêtée dans le Pacte de la SDN, mais plutôt un caractère subsidiaire et l'on y pensait comme à une matière où le Conseil de sécurité aurait à remplir un rôle important.» (Cot e Pellet, 1985, p.486)

de desarmamento bilateral, um nível constante de *dissuasão* não apenas um face ao outro, mas ambos frente aos demais estados da comunidade internacional, mormente aqueles *desviantes* e *desafiantes* da ordem.

1.4. Unipolaridade e multipolaridade

A ordem internacional pós-guerra fria, de definição e interpretação seguramente ainda prematuras, parece por ora caracterizar-se por certa *unipolaridade* no terreno militar, com a superioridade bélica norte-americana exprimindo-se principalmente através do sistema de segurança coletiva que gira em torno ao Conselho de Segurança; e por uma crescente *multipolaridade* no terreno econômico, na verdade já detectada no período da guerra fria, como aponta Hippler

«Even before the end of the Cold War, there was hardly anything left of the "postwar order" as it existed among the main capitalist powers. America, it is true, was still the strongest state economically, politically and militarily, but this was increasingly due to its size rather than to its qualities. Its principal allies had become its competitors, and there could no longer be any question of US domination of the world economy or of its allies. (...) The world economy had become multipolar and it was therefore essential for the leading industrial nations – West Germany, Japan and the US – to work together in controlling world market forces». (Hippler, 1994, p.17)

Caberia recordar, ainda o conceito de *pentagrama* kissingeriano composto por EUA, URSS, CEE, Japão e China, para mostrar que a multipolaridade já era apontada como fenômeno em gestação há muito[33].

A articulação entre os dois subsistemas, o de segurança e o econômico, não parece ser, no entanto, por simples justaposição, mas

[33] A propósito, cabe notar que Buzan diz com razão que «It seems time to revive the term "great power". If one thinks how this term was used before 1945, Russia still qualifies. So do China and India, which might be seen as the contemporary equivalents of regional great powers such as Italy, Austria-Hungary or the Ottoman Empire before 1914. Despite their political oddities, Japan and the EC are strong candidates, albeit more obviously in the economic than in the military and political spheres. The United States is undoubtedly the greatest of the great powers. The term superpower, however, seems no longer appropriate in a multipolar world with so many independent centres of power and so few spheres of influence.» (Buzan, 1991, p.434)

por um mecanismo em que o subsistema de segurança constitui a condição de possibilidade do econômico, embora não o determine. Dizendo de forma mais direta, sem paz e estabilidade, não pode haver funcionamento normal da economia global.

Isso significa que, embora as relações correntes entre Estados Unidos e União Européia, ou entre Estados Unidos e Japão, não incluam visivelmente o elemento de poder militar, nos momentos de conflito internacional esta dimensão volta a reaparecer como relevante[34].

Se na era da guerra fria esse elemento surgia pela ameaça atribuída à ex-União Soviética, tanto no cenário europeu como asiático, sem esquecer as áreas estratégicas do mundo em desenvolvimento, agora o elemento desestabilizador passa a emergir ou da decomposição e fragmentação de partes do ex-mundo socialista; ou diretamente de regiões do mundo em desenvolvimento que detém recursos essenciais para o funcionamento da economia mundial. Ayoob chama a atenção para este ponto relevante quando diz que

«In this context Third World crises such as the one in the Gulf serve a useful American purpose. *They help to refocus attention on the variable of military power and its continuing need and utility, in particular, to assure the industrialized countries' access at reasonable prices to scarce commodities like oil.* They also help demonstrate that the United States is the only major power with both the will and the military wherewithal to perform this role of policing for the developed world, and that without its global military reach and its decisive political leadership, Europe and Japan would be left at the mercy of Third World extortionists like Saddam Hussein.» (grifo nosso, Ayoob, 1993, p.94)

Para esclarecer a articulação entre os subsistemas de segurança e econômico aqui proposta, releva mencionar trechos do volume *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, publicado pelo Ministério das Relações Exteriores, Capítulo II, **Diplomacia na Transição Mundial**. No contexto da análise dos aspectos políticos do cenário da *globalização*,

---

[34] Celso Lafer aponta que «Os efeitos da bipolaridade iam muito além do campo estratégico-militar. Delimitavam a autonomia do econômico, pois as exigências estratégicas da solidariedade política restringiam o alcance dos contenciosos comerciais ou financeiros.» (Lafer, 1995, p.2) Pode-se dizer que hoje esta solidariedade permanece latente e é reativada quando surgem ameaças como a representada pelo Iraque em 1990.

o texto afirma que «o movimento de globalização parece ser compatível com várias formas de ordenamento político internacional» (p.97). Seguem três cenários político-militares: a *unipolaridade*; a *balança de poder* e a *participação ampliada* (p.97).

No que se refere ao objeto específico desta tese, situado na área da segurança e portanto das questões relativas ao poder militar, pode-se considerar o traço da *unipolaridade* como dominante, ainda mais se circunscrevemos sua aplicação ao período do imediato pós-guerra fria, a que pertence a guerra do Golfo e a adoção da resolução 687 (1991)[35]. Esta unipolaridade de fundo militar complementa-se com fortes componentes de *unipolaridade ideológica* – de que seriam sintomas teorias como a do «Fim da História», de Francis Fukuyama. Neste sentido, incorporamos neste trabalho a definição de *unipolaridade* no documento do MRE acima citado:

«A *unipolaridade*, com um esquema de superpotência, que, no entanto, teria agora de apoiar-se, não tanto no poder militar, ainda instrumental como último argumento na resolução de disputas, mas sim no poder econômico e na *capacidade de liderar a definição das regras que regerão a globalização, e a montagem de um novo ordenamento mundial nos planos político e econômico*» (grifo nosso, p.97)

Esta definição de uma capacidade de liderança na definição de regras que ordenarão os aspectos políticos, estratégicos e econômicos da vida internacional remete ao conceito de *hegemonia*, ao qual recorreremos ao longo do trabalho, aproveitando dois de seus sentidos explorados pela literatura, o de *hegemonia* com forte componente de superioridades efetiva em recursos de poder militar e/ou econômico, prevalecente na academia norte-americana; e o de *hegemonia* como capacidade de gerar consentimento dos liderados, que se aproximaria mais do seu uso em Gramsci tal como recuperado por Cox (1993). É claro que ambos os conceitos convergem, e que nem o primeiro prescinde do elemento ideológico, nem o segundo da possibilidade de recurso em última instância à força.

---

[35] Lebow considera que «By any reasonable application of Waltz's criteria, the international system has shifted in the direction of unipolarity.» (Lebow, 1994, p.255)

A articulação entre os modelos da unipolaridade e da multipolaridade, entre os subsistemas de segurança e econômico, se vem fazendo, no nível concreto, por intermédio da posição especial dos Estados Unidos, país central nos dois contextos e capaz de liderar tanto as coalizões mantenedoras da ordem internacional como de participar na promoção de uma ordem econômica global. A escolha das palavras aqui é proposital: os EUA lideram na área de segurança; e co-lideram na área econômica.

Esta interpretação contrasta com o conceito de *hegemonia dissociada* proposto por Guilhon Albuquerque (1995), que frisa, ao invés da complementaridade dos dois papéis norte-americanos, o crescente hiato entre ambos:

«Por um lado, a perda da supremacia econômica restringe a capacidade dos EUA para tornar a liderança política e militar em hegemonia. Ao mesmo tempo, a persistência da liderança política e militar compromete, em função dos compromissos globais que ela implica, sua capacidade de recuperar a competitividade econômica.» (Guilhon Albuquerque, 1995, p. 11)

Nossa análise, entretanto, recusa igualmente qualquer interpretação exagerada da capacidade de qualquer potência hegemônica recente exercer sua hegemonia, já criticada por Nye:

«In the modern world, a situation in which one country can dictate political and economic arrangements has been extremely rare. (...) Contrary to the myths about Pax Britannica and Pax Americana, British and American hegemonies have been regional and issue-specific rather than general.» (Nye, 1990, p. 40)

Cabe ainda sublinhar que a unipolaridade na área de segurança, apesar da liderança inconteste dos Estados Unidos, é *compartilhada*, embora não possa ser caracterizada como multipolar precisamente por que os estados participantes do núcleo central atuam de modo unificado e contra adversários comuns.

Neste sentido, Legault descreve o sistema de segurança internacional em formação como tripartite:

«...a three-tiered security system seems to be in the offing, consisting of a reinforced collective-security system, a hard-core security system still composed of European NATO powers, and a soft security system, to emerge perhaps from the CSCE and such institutions as the G.7 summit.» (Legault, 1993b, p.411)

Buzan apresenta uma versão mais clara desta análise[36]. Para ele, à multipolaridade nascente – sobretudo de cunho econômico, e que ele recolhe pelo retorno do conceito de *grandes potências* – contrapõe como fato fundamental da era pós-guerra fria uma comunidade de segurança (*security community*) entre os principais centros capitalistas de poder – este grupo de estados não espera nem imagina possível o recurso à força em suas inter-relações.

O modelo assim apresentado seria o de uma *unipolaridade coletiva*, no campo da segurança.

O papel dos Estados Unidos na junção dos dois sistemas acima apontado não leva necessariamente à confirmação da teoria da estabilidade hegemônica[37] entendida como centrada no papel fundamental do *hegemon* na defesa das regras da economia liberal. É inegável, todavia, que os Estados Unidos vêm assumindo, no período pós-guerra fria, papel central na manutenção do mínimo de ordem

---

[36] É importante notar, com Buzan, que «The capitalist security community that underpinned this coalition [contra o Iraque] acts as a major moderator to the new multipolar power structure. One danger of multipolarity (at least in its pre-1945, pre-nuclear manifestations) was that a shifting balance of power, driven by a plethora of antangonism and security dilemmas, would generate unstable patterns of alliances and periodic lapses into great-powers wars. But a multipolar system in which the three strongest powers are also a strong security community is something quite new, and should defuse or perhaps even eliminate most of these old hazards. In the inelegant jargon of system theory, *one could describe the new structure of power relations as multipolar in the sense that several independent great powers are in play, but unipolarized in the sense that there is a single dominant coalition governing international relations.* It is the single coalition that gives force to the centre-periphery model and makes the new situation unique.» (grifo nosso, Buzan, 1991, p.437) Kirton (1993) faz ainda uma interessante comparação histórica, em que a ONU encarnaria o princípio da *segurança coletiva* manifestado na Liga das Nações; a OTAN, o princípio da *defesa coletiva* presente nos sistemas de alianças do início do século; e o G.7 o princípio de *concerto de potências* característico do Concerto Europeu ao longo do século XIX.

[37] A teoria da «estabilidade hegemônica» é atribuída por Robert Keohane a autores como Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Stephen Krasner. Segundo ele: «According to this theory, strong international regimes depend on hegemonic power. Fragmentation of power between competing countries leads to fragmentation of the international regime; concentration of power contributes to stability. Hegemonic powers have the capabilities to maintain international regimes that they favor. They may use coercion to enforce adherence to rules; or they may rely largely on positive sanctions – the provision of benefits to those who cooperate.»(Keohane, 1989, p.78)

necessário para o funcionamento da economia globalizada, que hoje incorpora, após o fim do socialismo, a totalidade dos fluxos relevantes de bens e serviços[38].

Este trabalho interpreta, em suma, a operação do Golfo como um todo e a resolução 687 (1991) em particular – por seus efeitos a longo prazo, para o Iraque e para a comunidade internacional – como um exemplo de implementação da vertente político-militar da *globalização*, a unipolaridade complementando a multipolaridade, a lei e a ordem (*law and order*) assegurando o funcionamento da economia mundial[39].

O sistema de segurança é essencial para o bom funcionamento do sistema econômico tanto do ponto de vista global – não contaminação das relações econômicas entre Estados Unidos, Japão e União Européia por considerações político-estratégicas, pela lógica do amigo/inimigo – como tópico – manutenção do abastecimento de petróleo, a preços razoáveis, dos fluxos de transporte, etc.

Gilpin comenta, a propósito, que o argumento corrente de que no mundo contemporâneo o êxito econômico substituiu o êxito político e militar como base da hierarquia internacional de prestígio – de que seriam exemplos Alemanha e Japão – esquece o fato fundamental de que

«... economic power can play the role that it does in today's world because of the nature of *the economic and political order created and defended primarily by the United States.*» (grifo nosso, Gilpin, 1981, p. 34)

Aceita esta constatação, não se trata de retirar conclusões apressadas e simplistas e conceber como possível a tradução direta deste poder militar através da ampla gama de relações econômicas e regimes

---

[38] Uma versão de um historiador sobre o papel da hegemonia, menos comprometida com determinados esquemas teóricos é a de Paul Kennedy (1993): «In general, the leading power favors international stability, to preserve the system in which it enjoys great influence and wealth; usually it has inherited a vast legacy of obligations and treaties, promissory notes to distant allies, and undertakings to keep open the world's seaways. But executing a special leadership role includes the danger of becoming the world's policeman, combating threats to «law and order» wherever they arise, and finding ever more «frontiers of insecurity» across the globe that require protection».(Kennedy, 1993, p.293).

[39] Pode-se aqui contrastar essa visão com a perspectiva terceiro-mundista tradicional, bem representada pela seguinte frase do prefácio da reedição do documento do Secretário-Geral Boutros-Ghali *An Agenda for Peace*: «Just as there can be no lasting peace without development, so development efforts cannot succeed without a stable, peaceful environment.» Os países centrais tendem a concentrar-se na segunda oração, e a pelo menos minimizar a relevância da primeira.

setoriais que marcam o processo de globalização. O poder, sobretudo o militar, apresenta na sociedade internacional presente modestos níveis de fungibilidade, como tem enfatizado a literatura especializada[40].

O que importa aqui é sobretudo realçar que o caso iraquiano, ao implicar ruptura inconteste daquela ordem jurídica, política, estratégica e econômica, constituía oportunidade para reafirmar ou afirmar normas internacionais[41] [42].

Der Derian realça dois processos convergentes servidos pelo conflito, o da identificação de um Outro, de um inimigo; e a questão da ameça mais difusa representada pelas mudanças no sistema internacional:

«Iraq served its purpose well as the *enemy other* which redefined our own essential identities; but it was the other enemy, the *new threat posed by the de-territorialization of the state and a disintegrating bipolar order* that required the violent reconstitution of new monological truths.» (grifo nosso, Der Derian, 1992, p.198)

Robert W. Cox aporta subsídios fundamentais nessa direção. Após definir e distinguir dois sistemas econômicos, o Fordismo – vigente até o início dos anos 70 – e a economia mundial de produção e finanças transnacionalizadas – correntemente denominada como processo de *globalização* –, assim analisa o autor citado o momento histórico presente:

---

[40] Keohane, após testar a teoria da «estabilidade hegemônica» em relação a vários regimes econômicos setoriais – monetário, comercial, petróleo – conclui que «The version of the hegemonic stability theory that best explains international economic regime change between 1967 and 1977 is an "issue structure" rather than "overall structure" model. That is, changes in power resource specific to particular issue areas are used to explain regime change. Issue structure models such as this one assume the separateness of issue areas in world politics; yet functional linkages exist between issue areas, and bargaining linkages are often drawn by policymakers between issue areas that are not functionally linked.» (Keohane, 1989, p.95)

[41] Kodmani-Darwish e Chartoni-Dubarry chegam a atribuir ao protagonismo norte-americano traços onipotentes, ao ventilar a hipótese de que a não-sinalização clara dos EUA antes da invasão do Kuaite de sua *inaceitabilidade* – recorde-se a famosa entrevista da Embaixadora April Glaspie com autoridades iraquianas à véspera da invasão, com sua ênfase na inexistência de acordo de defesa bilateral EUA/Kuaite que obrigasse Washington a intervir – seria uma cilada, tendente a atrair Saddam Hussein ao desastre e a permitir a derrota, destruição e desarmamento do Iraque.

[42] Como mostra Mohammed Ayoob, além de Cox e Hippler, o conflito tinha sua origem no contexto regional, embora o Iraque tenha calculado mal as possibilidades de que assim permanecesse: «While the American reaction globalized the crisis, it was basically just that – a *reaction* to a crisis that was fundamentally grounded in regional realities». (grifo nosso, Ayoob, 1993, p.87)

«Today, two concepts of world order stand in conflict: the territorial concept and the globalization concept. Of course, this opposition puts the question more starkly than reality will admit. These are two tendencies rather than two completed structures. And they are not just opposed, but also interrelated. *The globalizing economy requires the backing of territorially-based state power to enforce its rules.* Globalization results in a realignment of powers. The United States has assumed the pre-eminent role in the promotion and enforcement of its conception of a global economy that is largely self-regulated by the interactions of private agents». (grifo nosso, 1993, p.143)[43] [44]

O que é relevante na análise de Cox é primordialmente a vinculação entre os pares *território/poder militar e globalização/poder econômico*[45]. Como ele reitera,

«There is a contradiction inherent in post-Fordism: the globalization interdependence principle is stregthened as the territorial national principle is weakened; *but ultimately the security of globalization depends upon military force with a territorial basis*». (grifo nosso, Cox, 1993, p.150)

Em conclusão, cabe reiterar que os conceitos de unipolaridade, ordem e segurança guardam estreita relação. Neste contexto, Coll (1993) conclui a existência de três proibições que os EUA devem apoiar e fazer cumprir (*enforce*): inadmissibilidade da agressão armada; de crimes de

---

[43] Neste sentido, Cox menciona a análise de Karl Polanyi (The Great Transformation) quando este mostrou «how the British state used its legal force to create free markets in goods, money, land, and labour. For Polanyi as an economic historian and anthropologist, the self-regulating market was never a natural phenomenon, but the artificial creation of coercive power in the pursuit of a Utopian idea». (Cox, 1993, p.143)

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

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

guerra; e de maciças violações de direitos humanos (crimes contra a humanidade). Esse autor as define como um conjunto de normas minimalistas que podem impedir que o pluralismo degenere em caos e violência.

Omite, curiosamente, a norma de não-proliferação de armas de destruição em massa, fundamental para a estabilidade internacional. Perante a ameaça de desintegração apresentada pelas forças centrífugas (Lafer, 1995), a norma e o regime de não-proliferação têm a função unificadora, do ponto de vista conceitual; e inibidora, do ponto de vista prático, de buscar evitar o surgimento de crises regionais com implicações planetárias, isto é, uma *fragmentação* com capacidade de *dano global*, justamente o que o fim da guerra fria parecia haver afastado para sempre.

A Guerra do Golfo foi, em conclusão, uma operação que usou meios militares para obter, além de seus fins imediatos – desocupação do Kuaite, fragilização de Saddam Hussein, controle do petróleo – efeitos político-ideológicos de controle do sistema internacional e de suas regras de funcionamento. A opção preferencial das potências centrais, entretanto, é não ter que recorrer à força, valendo-se para isso de uma ordem consentida na qual desempenham papel fundamental os regimes internacionais, como veremos no capítulo seguinte.

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

A análise dos regimes internacionais tem influenciado fortemente a literatura sobre relações internacionais na última década e meia[1]. Reflete, talvez, este fato a mescla de elementos provenientes do *realismo* e do *idealismo* que esta modalidade de análise incorpora, apropriada a um período histórico marcado pela progressiva superação dos temas estratégico-militares pelos temas econômicos e globais, sem que no entanto se atingisse o patamar de um mundo baseado apenas na operação do direito e da razão. Bernauer, na mesma linha de Krasner (1983), sublinha inicialmente o caráter de *reação ao realismo* desta linhagem teórica,

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

De todo modo, há que dizer que o conceito de regime ele mesmo apresenta traços que atendem às preocupações tanto de idealistas e como de realistas. Aponta para as inequívocas e crescentes manifestações de cooperação internacional, mas não omite a influência dos fatores subjacentes de poder econômico e militar na criação, manutenção e operação desses mecanismos institucionais[2].

---

[1] Segundo Bernauer, um artigo de John Gerard Ruggie na revista *International Organization* é considerado como a origem da análise de regimes internacionais.

[2] O próprio Bernauer cita interpretação nesse sentido de Haggard e Simmons: «the regimes literature can be viewed as *an experiment in reconciling the idealist and the realist traditions.*» (grifo nosso, Bernauer 1993, p. 48) Keohane, por sua vez, comenta que «abstract plans for morally worthy international regimes, which do not take into account the reality of self-interest, are like castles constructed in the air, or – if implemented in a fit of absentmindedness by governments – on sand.» (Keohane 1984, p.257)

A definição clássica de regime internacional se deve a Krasner:

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

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

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

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

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

É importante ainda frisar, como recorda Bernauer, que

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

Após esta sucinta apresentação da análise de regimes e do conceito de regime internacional, algumas qualificações se impõem com vistas a

permitir situar melhor a utilização particular que se fará dessas contribuições teóricas no contexto deste trabalho.

O conceito de regime e a maneira específica como é tratado na literatura acadêmica, majoritariamente norte-americana, incorpora certas premissas e pressuposições que não refletem necessariamente o funcionamento de todos os regimes, em geral, e seguramente não espelham o *modus operandi* dos regimes na área de segurança, em particular. Isso ocorre talvez, como quer Senarclens (1993), por um viés funcionalista frequente naquela comunidade acadêmica; talvez por uma reação compreensível aos exageros do *realismo*; talvez ainda pela concentração dos estudos existentes em regimes de caráter econômico ou mesmo técnico. Quaisquer que sejam as razões, o resultado líquido é que boa parte da literatura sobre regimes hipertrofia os aspectos de *cooperação* nas relações internacionais, minimizando os elementos de *conflito*, os interesses em jogo e mesmo o caráter impositivo de muitos regimes.

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

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

De início, caberia realçar o quanto o conceito de regimes internacionais teria a ganhar a partir de um maior diálogo com o conceito gramsciano de hegemonia tal como aplicado por Cox[3] às relações internacionais. Cox recorre, para encaminhar sua interpretação de hegemonia, à análise do conceito de instituição:

«Institutionalization is a means of stabilizing and perpetuating a particular order. Institutions reflect the power relations prevailing at their point of origin[4] and tend, at least initially, to encourage collective images

[3] Soares de Lima (1986), como veremos adiante, também faz uso desta aproximação.

consistent with these power relations. Eventually, institutions take on their on life; they can become a battleground of opposing tendencies, or rival institutions may reflect different tendencies». (Cox, in Keohane, 1986, p. 219)

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

«There is a close connection between institutionalization and what Gramsci called hegemony. Institutions provide ways of dealing with conflicts so as to minimize the use of force. There is an enforcement potential in the material power relations underlying any structure, in that the strong can clobber the weak if they think it necessary. But force will not have to be used in order to ensure the dominance of the strong to the extent that the weak accept the prevailing power relations as legitimate. This the weak may do if the strong see their mission as hegemonic and not merely dominant or dictatorial, that is, if they are willing to make concessions that will secure the weak's acquiescence in their leadership and if they can express this leadership in terms of universal or general interests, rather than just as serving their own particular interests». (p. 219)

Pode-se adiantar a hipótese de que em regra geral esta apresentação nobre das motivações da liderança é requerida não só para legitimá-la aos olhos dos liderados, mas também dos próprios líderes – exemplos seriam as ideologias do «fardo do homem branco» ou da «missão

---

(4) O «vício de origem» do sistema de segurança coletiva poderia, segundo os mais otimistas, ser superado paulatina e não completamente, a mais longo prazo: «While a true collective-security system is not imminent, incremental steps toward chapter VII of the UN Charter (...) can ease the transition and garner credibility for the concept, with radical implications for international politics. Most of the suggestions outlined earlier in this chapter would apply mainly to Third World conflicts (although Yugoslavia provides a potential illustration of the UN's universal utility). Over time, however, the dynamics of international co-operation might crystallize sufficiently to permit the selective application of international monitoring to the great powers, and perhaps even tempt the permanent members to forgo the exercise of their veto.» Weiss e Holgate, in Dewitt, 1993, p. 280) É curioso notar que às grandes potências a aplicação seria sempre «seletiva» – melhor dizendo, «voluntária» – e o fim do veto uma possível abdicação ou renúncia. A resposta de um realista seria a de que não será o incremento na cooperação que poderá permitir esses câmbios, mas modificações na estrutura de poder subjacente, que transforme a posição de certos Estados. Um exemplo seria a proposta de entrada de Japão e Alemanha, de um lado, Brasil, Índia, Nigéria, e Egito, de outro, como membros permanentes do Conselho.

civilizatória» como justificativa do colonialismo. Exemplos adicionais poderiam ser identificados no conteúdo moral de muitos temas da política externa dos EUA, para não citar a política externa da antiga URSS. A apresentação nua e crua da dominação como objetivo – o imperialismo – é, além de moralmente reprovável, certamente politicamente ineficaz. Conteúdos ideológicos não-universalizáveis, como o nacionalismo, padecem do mesmo erro. O melhor exemplo de ambos os pecados – *imperialismo* e *nacionalismo* explícitos seria provavelmente a Alemanha nazista.

Cox usa sua interpretação do conceito de hegemonia gramsciano[5] para resolver o problema teórico colocado pela sobrevivência (*lag*) dos regimes às relações de poder que os estruturaram originalmente, ou seja, mais concretamente, a suposta incapacidade da teoria da estabilidade hegemônica em explicar a não-deterioração dos regimes de que os EUA eram fonte e centro a partir de seu declínio[6].

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

Cabe antecipar, com o exemplo do próprio regime de não-proliferação, que essas concessões feitas pelo poder ou poderes hegemônicos aos demais raramente são baseadas na regra da reciprocidade, mas sim no princípio do mínimo denominador necessário

---

[5] Não caberia aqui discutir a fidelidade de Cox ao pensamento de Gramsci ou as inúmeras variações do conceito na obra do pensador italiano, na medida que nos importa fundamentalmente o uso que dela faz neste novo contexto, internacional, e seu valor heurístico, bastando remeter à obra de Christine Buci-Glucksmann (1975), que apresenta descrição similar: «puisque l'Etat, au sens intégral, se définit comme "hégémonie cuirassée de coercition», pág. 19 – ou «En politique, l'erreur provient d'une compréhension inexacte de l'État dans son sens intégral: dictature + hégémonie», (Buci-Glucksmann, 1975,. 25).

[6] «An an alternative approach might start by redefining what it is that is to be explained, namely, the relative stability of successive world orders. This can be done by equating stability with a concept of hegemony that is based on a coherent conjunction or fit between a configuration of material power, the prevalent collective image of world order (including certain norms) and a set of institutions which administer the order with a certain semblance of universality (that is, not just as the overt instruments of a particular state's dominance). « (Cox, in Keohane, 1986, p.223)

para assegurar a adesão ao regime – as concessões não são, portanto, jamais equivalentes[7].

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

«...this [hegemonic order and its legitimacy] is based upon three factors: the capacity of the hegemonic state "to enforce its will on other states," its ability to provide certain collective goods that are beneficial to other states, and the existence of common ideological values among the states in the international system. Such a dual-nature conception of hegemony – a combination of force and consensus in Gramscian terms – is elaborated further by other scholars. In a similar vein, Bruce Russett stresses the importance of "cultural hegemony", a crucial asset to the hegemon in maintaining its world leadership position. Cultural hegemony allows the hegemonic state "to retain substantial control over essential outcomes without having to exert power over others overtly."» (p. 51)

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

[7] Ver, a propósito, frase de Gramsci citada por Buci-Glucksmann sobre classe dominante, aqui passível de extensão ao Estado hegemônico: «Une classe domine de deux manières, c'est-à-dire qu'elle est dirigeante et dominante. Elle est dirigeante par rapport aux classes alliées et dominante par rapport aux classes antagonistes.» (Buci-Glucksmann, 1975, p 77) Os EUA poderiam assim ser ditos dirigente ou líderes em relação à sua aliança militar – sobretudo no passado – mas também em relação à OCDE como um todo; e dominante em relação ao restante das nações.

registro, poderíamos citar trecho de Hamelink, tal como transcrito por Bell:

«Particularly after the Second World War the international flow of messages was supposed to bring the nations of the world to a better understanding of each other and to the respect for the sovereignty of individual countries. Meanwhile, sufficient documentation has been amassed to show that the international flow is in fact one sided, ethnocentric[8], and unequally accessible to the nations», citado por Bell, 1993)

Em resumo, a interação entre os conceitos de regime internacional e hegemonia permite assegurar uma interpretação eminentemente política do funcionamento dos regimes, muitas vezes ausente na literatura sobre a matéria[9], sem cair em simplificações que intepretariam os regimes como meramente impostos, ou seja, em uma visão da hegemonia como simples dominação pelo diferencial de poder, sem criação de consenso. Esta falta de atenção ao caráter político da criação e operação dos regimes foi bem apontada por autores como Marie-Claude Smouts (1993) e Pierre de Senarclens (1993).

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

---

[8] Esta situação foi sentida na preparação deste trabalho e se repercute em seu produto final: embora criticamente, a pesquisa teve que se basear desproporcionalmente em fontes «ocidentais», mesmo que independentes, podendo apenas recorrer, para conhecer os pontos de vista do Iraque, aos documentos oficiais das Nações Unidas.

[9] Caberia ainda observar que a literatura original sobre regimes internacionais foi marcada, tanto nos métodos como nos objetos mais frequentes de estudo, pela teoria econômica, tendo inclusive evitado ou julgado impossível incorporar temas de segurança (Jervis, 1983), como veremos mais adiante.

de regimes como benevolentes, voluntários, cooperativos e portanto legítimos[10].Keeley não descarta, entretanto, o conceito de regimes, mas busca uma nova leitura, recorrendo para isso às análises de Michel Focault sobre práticas discursivas e redes de poder [11]. O uso que faz Keeley de Foucault é modesto e a aproximação poderia certamente ser aprofundada, o que não será possível no espaço deste trabalho. Bastaria aqui recolher sua caracterização do conceito de *discurso hegemônico*:

«A dominating or hegemonic discourse provides a "regime of truth", a means of assessing not only whether statements are true or false but also whether they have a meaning at all or are mere nonsense. Beside a hegemonic discourse we may find a range of other formulations that either have never gained formal recognition as regimes of truth or have lost that status. These are "subjugated knowledges"[12]. » (Keeley, 1990, p.91).

Keeley aproxima de modo interessante os conceitos de discurso sujugado e soberania, ao dizer que:

«...sovereignty in international law also serves this purpose admirably because it multiplies opportunities for "local" resistance, for

---

[10] A visão de Krasner traz efetivamente implícita uma premissa *contratualista*, que é seguramente uma meta – sobretudo para países situados como o Brasil na ordem internacional –, mas não ainda uma realidade para muitos regimes e certamente não para o de não-proliferação.

[11] Keeley questiona a idéia corrente na análise de regimes da ocorrência de demanda por bens coletivos – como segurança, por exemplo –, mostrando como podem dar-se casos de *consumo forçado*. Continua, não sem uma ponta de ironia, mostrando que pela teoria dos bens coletivos impérios como o Mongol ou o Ateniense poderiam ser considerados *regimes*: «These empires, it could be argued, provided some standard benefits associated with functional explanations of regimes: a system of liabilities, reduced transaction costs, improved information, a stable and predictable environment with less need to hedge, and an enforcement mechanism. Could not sophisticated Mongols point to the benefits of their empire, present the imperial power as benevolently placed at the service of community (...) and use "free-rider" language to justify their actions?» (Keeley, 1990. p.89)

[12] Dentro dessa teoria não faria sentido considerar que os países periféricos perderam suas razões, mas sim que perderam a batalha discursiva pela hegemonia, em parte por contestações advindas do confronto com a realidade, mas também em partes não desprezíveis pela mudança nas relações de força com o fim do socialismo. Para dar-se um exemplo concreto dessa realidade, nos foros de desarmamento é raríssimo ouvir menção as bombas atômicas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki, mais raro ainda recordar o nome do país que as lançou, enquanto abundam menções aos perigos futuros de uma disseminação das armas nucleares, apresentados com grande dramaticidade por representantes desse mesmo país. Pode-se considerar que seria considerado de *mau gosto* recordar aquele fato.

the preservation of knowledges that otherwise might be subjugated, and for the subordination of "community goals" (whoever defines them) to the requirements and objectives of individual actors.» (Keeley, 1990, p.94).

Este trecho nos aproxima da análise de Cox sobre a relação territorialidade/globalização mencionada acima, e bem mostra a *intersecção* entre dois temas centrais das relações internacionais no estado atual, a erosão do conceito de soberania e a nova agenda de temas globais. A soberania surge para Keeley como o derradeiro baluarte dos discursos derrotados – poderíamos propôr como exemplos adicionais os diversos fundamentalismos – em um mundo que a hegemonia e o discurso hegemônico tornam unidimensional [13].

A partir dessa concepção, Keeley propõe uma classificação de grande utilidade de como os atores funcionam no interior de um regime:

— atores que concordam e cooperam voluntariamente com o regime (eventuais desavenças serão de cunho técnico ou sobre posições relativas no interior do regime);

— os verdadeiros «caronas» (*free riders*) que desejam que outros atores sustentem o regime, mas não pretendem contribuir com sua quota de sacrifíco para isso (podem surgir discussões sobre *burden-sharing*, mas dificilmente chegarão a pôr o regime em perigo);

— membros desviantes ou rebeldes que desafiam a ordem, seja com base em discursos subjugados ou alternativos, ou ainda em redes alternativas de relações (estarão contidos pela existência e projeção do regime, tendo que respeitar, em última análise, seus ditames básicos);

— por fim, estariam os completos *outsiders* e outras comunidades organizadas no espaço público.

Cabe antecipar a esta altura que o próprio TNP permitiria um bom exercício de classificação tentativa. No primeiro grupo, além dos inventores e promotores do regime – EUA e ex-URSS –, estariam os

---

[13] Cabe insistir que não se está aqui recusando que existem valores melhores do que outros – sobretudo aos olhos da sociedade brasileira –, adotando-se assim um relativismo axiológico, mas sim descrevendo o jogo de forças que produz quadros de valores vitoriosos e perdedores, em expansão e em retração. Um dos fatores desse jogo, não se pode negar, é a própria atratividade dos valores em questão – assim a democracia, os direitos humanos, a preservação do meio-ambiente são valores mais atraentes do que seus contrários, e a sociedade norte-americana mostrou-se globalmente mais atrativa do que suas alternativas passadas e presentes (vide Nye, 1990).

ocidentais em geral e boa parte dos países não nucleares. O dos «caronas» estaria hoje virtualmente vazio, o que mostraria a crescente força do regime organizado em torno ao tratado. No terceiro, países que permanecem formalmente no regime, mas não são vistos pelos demais como membros confiáveis e *law abiding*. No quarto estariam os chamados *threshold countries*, na verdade potências nucleares *de facto*, mas não *de jure*, segundo a discutível divisão entre países nucleares e não nucleares estabelecida pelo TNP, tendo como base o artigo IX, parágrafo 3o.: «For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January 1967.»

É interessante notar que associações alternativas como o Tratado de Tlatelolco e o OPANAL e a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle não constituem um espaço efetivamente *exterior* ao regime. Primeiro porque a entrada em vigor de ambos para o Brasil esteve estreitamente vinculada à negociação de um Acordo de Salvaguardas com a AIEA que respeita os parâmetros do regime do TNP; em segundo lugar, porque Tlatelolco é visto tanto por seus signatários como pelas principais potências líderes do regime como parte do regime de não-proliferação; e, por último, porque pelos dois argumentos anteriores o Tlatelolco e a ABACC são aceitos como equivalentes funcionais do TNP pelos principais supridores de tecnologia ou material nuclear.

Confirmando o estreito parentesco entre as duas análises, Keeley aproxima o conceito de discurso em Foucault do conceito de hegemonia em Gramsci (e, adicionalmente, do de *ideological structuring* nas teorias de *metapower*). Todos esses conceitos apontam para o fenômeno da produção de «desired behaviors with lower enforcement costs.» (Keeley, 1990, p.92)

Resumindo a discussão acima, a adoção do conceito de *regimes internacionais* neste trabalho se faz reconhecendo ao mesmo tempo o caráter originalmente *conflitivo* dos interesses que se organizam dessa forma; o caráter *impositivo* que pode revestir a relação promotores/ receptores do regime, sobretudo em sua formação inicial; e, sem embargo, o aspecto de *consentimento* igualmente presente no funcionamento dos regimes, explicável pelo conceito de *hegemonia* tal como descrito, e que se desenvolve ao longo do tempo de vida do regime.

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

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

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

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

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

Se essa operação já em si traz certas deformações no tratamento de regimes econômicos – em que, é óbvio, os atores não têm papéis ou

poderes equivalentes na proposição, criação, manutenção e operação dos regimes, como se verifica em qualquer análise histórica relativa a GATT/OMC ou FMI/Banco Mundial –, seu grau de afastamento da realidade se agrava ao chegarmos ao campo da segurança internacional.

É óbvio, em primeiro lugar, que para falar-se em *demanda* por regimes é necessário haver *liberdade* na escolha dos regimes – princípio basíco de qualquer mercado. Keohane, entretanto, não leva em conta que não há produtores ou supridores alternativos de regimes no âmbito internacional. O que busca mostrar este trabalho é justamente que, mormente na área de segurança, não pode haver opção por regimes diferentes, nem saída dos regimes existentes, muito menos transgressão.

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

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

— *de imagem*, na medida em que as três posições – permanecer fora, tentar sair e transgredir – geram grau crescente de reação negativa;

— *político*, com desgaste ao longo de ampla gama de relacionamentos bilaterais e também em foros multilaterais;

— *econômico*, indiretamente, pela interdição tecnológica, e diretamente, por diversas categorias de condicionalidades e sanções;

— e *militar*, com a possibilidade constante da ameaça ou do recurso a práticas enérgicas de contra-proliferação (*counter-proliferation*).

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

2.1. Regimes de segurança – cooperação com desconfiança

Como comentamos acima, a análise de regimes não se tem dedicado com frequência aos temas de segurança. Alguns autores (Bernauer, 1993) atribuem tal fato ao número reduzido de regimes existentes nesta área, explicável por sua vez pelo caráter inerentemente conflitivo e competitivo da área de segurança; à aversão dos principais proponentes da análise de regimes aos temas militares e estratégicos, em razão de seu debate inicial e constitutivo com a escola realista, que os privilegia; e por último, aos modismos acadêmicos, que levaram ao declínio dos estudos sobre temas tradicionais de segurança em prol dos chamados aspectos não-militares da segurança (*non-military aspects of security*) – tais como questões humanitárias, migratórias ou ambientais.

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

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

— a questão central da segurança, a sobrevivência dos Estados como unidades independentes, preexiste lógica e cronologicamente às demais (econômicas ou da ordem dos valores), e apresenta forte componente emocional;

— nesta área a fungibilidade dos recursos de poder e o peso da estrutura subjacente de poder atingem seu nível mais elevado; basta observar que o desequilíbrio *de facto* entre estados em termos de poder é aqui reconhecido *de jure* por pelo menos dois instrumentos internacionais de participação quase universal, a Carta das Nações Unidas e o TNP, fato inexistente, ao menos neste grau, nos acordos multilaterais de caráter econômico;

— o incentivo para trapacear (*cheat*) é bem maior na área de segurança, pois poderia conceder ao lado que não joga segundo as regras do regime uma vantagem decisiva – o que pode ser considerado uma variante do chamado *security dilemma* ou do *prisoner's dilemma*, na

medida em que todos os atores prefeririam um desarmamento mútuo assegurado, mas, por medo de serem trapaceados, se armam mais do que deviam, e provocam reação simétrica e equivalente nos adversários[14];

— exemplificando, o raciocínio de qualquer *threshold country* parece ser o de perseguir um programa nuclear secreto de modo a avançar o suficiente antes de ser descoberto e/ou inibido, obtendo assim uma vantagem regional – e mesmo global – irreversível;

— as duas últimas asserções nos levam ao fato de que os regimes na área de segurança se defrontam com dois problemas peculiares, a questão do *desequilíbrio* e a questão da *trapaça*.

O *desequilíbrio* poderia ser qualificado de *trapaça legitimada*, ou violação do espírito mas não da letra do regime. A *trapaça* propriamente dita seria um problema tanto no nível horizontal, entre as potências militares, como no vertical, por parte dos proliferadores. A trapaça permitida institucionaliza os diferenciais de poder militar e se articula diretamente à noção de segurança vigente no pós-segunda guerra mundial, *peace through strength*. A trapaça no plano horizontal surgia como o grande risco na era do equilíbrio do terror, mas pode ser considerada hoje ao menos como temporariamente superada. É a trapaça no eixo vertical, e de baixo para cima, que mais preocupa hoje os poderes centrais, e para combatê-la se desenham medidas de verificação e controle cada vez mais intrusivas.

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

Aceita a hipótese de que o conceito de regimes internacionais pode ser aplicado à temática de segurança, mas que esta apresenta certas peculiaridades, cabe apontar que esta aplicação *particular* traz efeitos subversivos para a teoria *geral*, o primeiro dos quais é o predomínio da

---

[14] «...most governments consider the field of security-policy as a central one compared to other areas such as economics and the environment. This view has so far not been seriously challenged by liberal institutionalists. As a result, the consequences of violations appear to be more pronounced in the field of arms control than in other areas.» (Bernauer, 1993, p.220)

desconfiança sobre a confiança. Este predomínio, que contrasta com ênfase posta pelos praticantes da análise de regimes nos aspectos cooperativos das relações internacionais, já pode ser apontado na voga teórica e prática do conceito de medidas de fortalecimento da confiança (*confidence building measures*), muitas vezes visto como passo prévio e necessário antes de chegar-se a acordos de desarmamento e à sua verificação. Daí provém, igualmente, o papel central da verificação, ela mesmo *motivada por* e *motivo de* desconfiança.

O segundo efeito subversivo seria a constatação, nos regimes de segurança, do claro e excessivo peso das estruturas de poder sobre o conteúdo, modalidades e resultados das negociações.

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

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

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

Esta seção parte de duas premissas: primeiramente, a de que os diversos componentes do regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, sejam eles acordos formais ou cartéis de exportadores (mecanismos de controles de exportação), são suficientemente conhecidos para que não se faça aqui uma revisão

pormenorizada de sua história e de seus elementos; em segundo lugar, a de que um exercício desta natureza constituiria em si mesmo outro, e alentado, trabalho de pesquisa. O tema, ademais, foi desenvolvido em profundidade nos estudos de Felício (1991) e Fujita (1993), de cuja leitura muito se beneficiou este texto. Nessas condições, trataremos apenas de recordar brevemente algumas informações de caráter básico sobre os diversos capítulos desse regime, para depois nos concentrarmos na análise de certas características do(s) regime(s); sua interrelação; e as diferenças entre os vários componentes. Estes passos servirão como preâmbulo ao verdadeiro objetivo deste trabalho, qual seja mostrar a relevância da resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da Comissão Especial (UNSCOM) para o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa.

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

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

exportação como os mantidos pelo Grupo da Austrália e por várias legislações nacionais. Justifica-se principalmente porque a incidência desses controles sobre os fluxos tecnológicos é desigual em termos de países centrais e periféricos, tomando um cunho marcadamente anti-proliferacionista.

Assumindo, como dito acima, a centralidade inconteste do regime de não-proliferação nuclear, bastaria, para situá-lo historicamente, mencionar brevemente os principais fatos que marcaram sua constituição. Felício nos recorda que «O único país que detinha a tecnologia nuclear, ao término da Segunda Grande Guerra, procurou, por todos os meios, evitar a sua disseminação». (Felício, 1991, p.264). Em 1945, a Administração norte-americana elaborou um plano para a discussão dos controles da energia nuclear nas Nações Unidas, que resultou no chamado Relatório Acheson-Lilienthal. Seus pontos centrais eram o combate à proliferação de armas nucleares através da supervisão internacional das atividades nucleares dos países; e do controle físico do material nuclear.

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

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

«el fin del desarollo y producción de las armas nucleares y la eliminación de todos los almacenamientos de armas atômicas. El plan tenía dientes también: sanciones patrocinadas por las Naciones Unidas fueran autorizadas para los violadores, y estas sanciones no podían ser

vetadas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.» (Gardner, 1995, p.42)

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

Gardner contrasta assim dois caminhos opostos possíveis na política de não-proliferação patrocinada pelos EUA desde o fim da Segunda Grande Guerra: a primeira, mais restritiva e realista, consubstanciada na Lei McMahon de 1946, já citada, que visava parar a disseminação de armas nucleares antes mesmo que começasse; a segunda, mais internacionalista e mais idealista, expressa no Plano Baruch. Gardner reconhece que muitos observadores consideravam que a primeira era a política *efetiva*, sendo a segunda uma manobra de propaganda, que contava com a recusa soviética.

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

O Presidente Eisenhower propôs as Nações Unidas, em 1953, o programa *Atoms for Peace*, que previa uma forma mais branda de controle do que o Plano Baruch, sem exigir a aceitação incondicional de um regime internacional de salvaguardas. Durante os anos 50 o controle nesta área se exerceu através de salvaguardas bilaterais, até a fundação da AIEA, em 1957, quando os EUA passaram a incluir em seus acordos bilaterais de salvaguardas disposição prevendo que a Agência se encarregaria da verificação e das inspeções.

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

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

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

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

Releva recordar aqui, fato hoje pouco mencionado, que os esforços de não-proliferação nuclear das duas superpotências de então visavam sobretudo os países industriais avançados como a Alemanha, a Suécia, a Suiça e o Japão, tendo o foco do regime de não-proliferação se voltado para os países periféricos somente a partir dos anos 70. Como sublinha David Fischer (1993)

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

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

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

2.3. Características do regime

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

[15] É verdade que parte das obrigações impostas ao Iraque pela resolução 687 (1991) não tinham respaldo nem em tratados vigentes para aquele país (caso das armas biológicas); nem vigentes para outros países (a posse de armas químicas somente será proibida quando a Convenção sobre Armas Químicas entrar em vigor); nem para nenhum país (não existe acordo multilateral de controle de mísseis). Esses pontos serão vistos no Capítulo III. De qualquer modo, nenhum daqueles regimes informais de controle de exportações foi utilizado como embasamento para as proibições da resolução 687 (1991), nem poderiam sê-lo.

Guidelines; salvaguardas e demais mecanismos da IAEA e EURATOM – poderíamos adicionar a ABACC —; sistemas nacionais de salvaguardas e controle; e meios nacionais de verificação (*National Technical Means*), sobretudo através de satélites de controle (*monitoring*).

Esta exposição nos permite extrair, por analogia, os diversos componentes essenciais de um regime de não-proliferação:

— uma norma de não-proliferação ou proibição completa, consagrada em um acordo internacional (TNP, Tratado de Tlatelolco, Convenções sobre Armas Biológicas e Armas Químicas);

— um sistema de verificação do cumprimento da norma (AIEA, para o TNP; OPANAL e AIEA, para Tlatelolco; nenhum, para as armas biológicas; e a Organização para a Proscrição das Armas Químicas (OPAQ) para estas);

— controles informais de supridores (ou cartéis, como o *Nuclear Supplier's Group*, o *Australia Group* e o *Missile Technology Control Regime*);

— e mecanismos de *enforcement*, ou internos ao regime, ou externos, como é o caso frequente de recurso ao Conselho de Segurança. Na nossa análise do caso iraquiano, são os dois primeiros e o quarto e último níveis que nos interessarão diretamente.

Como se viu pelos exemplos acima, este *tipo ideal* varia na prática, tanto em sua estrutura como em sua história. Assim, a norma escrita, ápice e justificativa do regime, surge quase sempre *a posteriori*, depois que motivações de segurança a engendraram na prática. O exemplo óbvio seria a área nuclear, que nunca conheceu o livre-comércio[16], mas cuja norma reguladora aparece apenas em 1968 com o TNP[17] [18].

---

[16] Como mostra Krasner (1985, p.117 e 287), o comércio internacional na área nuclear nunca foi «normal» e livre, as atividades na área desde o pós-segunda guerra tendo estado desde o começo sob a sombra de Hiroshima e Nagasaki. Com a área química, biológica e missilística foi diferente, a progressiva *contaminação* do comércio e do desenvolvimento legítimos por suspeitas de uso bélico fazendo-se pouco a pouco.

[17] Dunn resume os componentes do atual regime de suprimento («Nuclear Supply Regime»): «This regime now consists of U.S. conditions for agreements on bilateral cooperation; International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards that monitor the peaceful uses of nuclear energy; the so-called Zangger trigger lists that specify the items that NPT nuclear suppliers can export under safeguards, which have become the basis for rejecting export requests from problem countries; and the London Nuclear Suppliers' Guidelines that extend controls to technology and include commitments to restraint in the transfer of sensitive reprocessing and enrichment equipment or technology.» (Dunn, 1993, p.279)

[18] A *Executive Order 12735* de 16 de novembro de 1990 e a *Enhanced Proliferation Control Initiative* (EPCI) de 13 de dezembro de 1990 foram, no período recente, as medidas domésticas norte-americanas mais relevantes na área de não-proliferação.

O mesmo ocorre hoje com o MTCR, mecanismo informal de controle sem respaldo em norma jurídica multilateralmente e universalmente adotada, e que apesar disso aparece influenciando indiretamente o tratamento do tema no caso do Iraque. Há casos, ao contrário, de regimes *fortes* no plano da norma, mas *fracos* na parte institucional, de que é exemplo a Convenção sobre Armas biológicas.

Caberia enfatizar que o regime de não-proliferação nuclear vinha fundamentando sua legitimidade no argumento da eficácia, ao recordar-se que no final dos anos 50 e começo dos 60 previa-se – e temia-se – que pelos meados dos 70 já existiriam entre 15 e 20 Estados nuclearmente armados, contra os cinco reconhecidos hoje, mais os dois ou três considerados correntemente como potências nucleares *de facto* (Israel, Índia e Paquistão).

Além da contração do montante total, aquelas análises enfatizavam que mesmo a mera não assunção pública do *status* nuclear tinha dois efeitos altamente positivos: o *desincentivo* a uma corrida armamentista nuclear entre vizinhos ou global; e a *modéstia* dos arsenais dos eventuais novos possuidores, impossibilitados que estão de testar armamentos e de proceder a uma instalação ostensiva.

Essa alegação de eficácia do tratado foi fortemente contestada após a descoberta do programa nuclear secreto iraquiano, levando a que as velhas questões relativas à ilegitimidade ou inequidade do TNP se vissem suplantadas progressivamente pela discussão sobre as brechas no regime – prólogo à questão da UNSCOM e do futuro da *intrusividade* em verificação.

Esta evolução indica que se foi passando da discussão sobre a *validade da norma* – tendo em vista sua peculiaridade, que é a de fixar direitos e deveres desigualmente – para a discussão sobre o *cumprimento* da norma – que alude à sua efetividade. Para muitos autores, a crescente força da norma de não-proliferação nuclear estaria demonstrada pela ampla *adesão* ao TNP; e pela não *divulgação* por nenhum estado de sua condição de detentor de armas nucleares desde a assinatura do tratado. Dunn observa que «global opinion increasingly has rejected the legitimacy of acquiring nuclear weapons». (Dunn, pág. 279)

Este papel da norma geral de não-proliferação como fundamento jurídico-ético do regime e sua relevância operativa são realçados por Roberts no trecho seguinte, que transcrevemos na íntegra por sua relevância:

«These global regimes are important not only for their effect in limiting the global spread of unconventional weapons; they also have the important benefit of generating norms of state conduct. Those who see the world in realpolitik terms decry the role of norms in politics, arguing correctly that norms are irrelevant to those determined to act with contempt for the standards of others. *But policy realists too often miss the importance of norms in generating the political consensus necessary to punish behavior not consistent with those norms.* Something of this mechanism was at work in the sharp international reaction to Iraq's annexation of Kuwait. Norms based on the selective rejection of categories of weapons deemed unacceptable create the foundation for sanctions, embargoes and arguably more direct enforcement actions». (grifo nosso, Roberts, 1993, p.264- 265)

Para finalizar a discussão das características essenciais do regime de não-proliferação, podemos avançar a hipótese de que esse regime originalmente colocava os estados ante uma distribuição de bens coletivos segundo dois eixos de oposição diversos:

— de um lado, opunham-se os bens coletivos: *segurança* (ou estabilidade) e *acesso científico-tecnológico autônomo (ou prosperidade via energia)*;

— de outro, podia-se contrastar dois outros bens coletivos: *segurança em geral* (estabilidade) e *segurança em particular* (busca de capacidade nuclear bélica); ou ainda, expressado de outra forma, ganho absoluto (*absolute gain*) – paz, estabilidade do sistema internacional; e ganho relativo (*relative gain*) – poder, autonomia ou prestígio.

A posição de países como Brasil, Argentina, Índia e Paquistão no passado sempre enfrentou dificuldades de arregimentação de alianças críticas do TNP porque 1) a maioria dos estados periféricos preferia o bem *segurança* ao bem *acesso tecnológico ou usos pacíficos da energia nuclear*, muito distante de suas possibilidades imediatas; 2) preferiam o bem *segurança em geral*, via não-proliferação, ao risco de que o vizinho buscasse o bem *segurança particular* através de armas nucleares – isso era válido sobretudo na percepção negativa que tinham os pequenos estados dos grandes de cada região; e portanto 3) o *ganho absoluto* ao *ganho relativo*.

Cabe ainda observar que, com o progressivo fechamento das brechas do regime e a erradicação quase total da possibilidade de *caronas*,

deixou de funcionar a primeira oposição, porque hoje o *acesso científico-tecnológico* passa pela contribuição de cada país à *segurança internacional* e à *estabilidade do sistema*. Ao mesmo tempo, a expectativa de que este acesso possa ser marcado pela autonomia é cada vez mais tênue.

Voltando aos pontos indicados acima, argumentação similar é desenvolvida por Krasner a partir de sua distinção entre poder relacional (*relational power*) e meta-poder (*meta-power*), como diferença entre aquelas ações que buscam maximizar valor dentro de uma estrutura institucional e aquelas ações que procuram modificar as próprias instituições. Este autor considera que o regime de não-proliferação tem sobrevivido porque os embates entre os membros do regime são do primeiro tipo – busca de posições relativas. Em suma, o prognóstico de Krasner sobre o regime de não-proliferação nuclear era favorável em 1985, tendo em vista, adicionalmente, a não existência de controvérsias *constitucionais* no seu interior. Existiria acordo quanto aos princípios básicos e normas, embora talvez não sobre regras e processos decisórios.

Esta avaliação não levava em conta as propostas de *«reforma constitucional»* defendidas por países como a Índia, mas há que reconhecer que esses esforços provêm de atores que *não pertencem ao regime*, e portanto carecem de maior eficácia e representatividade[19].

O elemento de acesso tecnológico e de acesso à fontes de energia, como anotamos, também está presente no regime, apesar das limitações conhecidas. *O regime, entretanto, tem menos capacidade de propiciar cooperação do que de denegá-la.* Neste sentido deve ser entendida a seguinte observação de Legault:

«at the same time, the number of adherents to the MTCR continues to grow. Their goal is simple: non-proliferation. What they offer up to attain this end is also straightforward: *the creation of a vast zone of free-*

[19] Roberts sublinha este ponto, embora se equivoque ao avaliar a capacidade de liderança hoje exercida nesses temas por países como a Índia, ao dizer que «In the developing world as well as the developed, important aspects of old thinking continue to shape the way arms control is understood and evaluated. Salient factors include the following. *The first factor is the long-term dominance of the North-South security agenda by a few states whose views are unrepresentative of the rest.* The near-nuclear states such as India and other with major investments in weapons and military capability have co-opted many states of the developing world into a crusade for global equality and justice. But this crusade appears more oriented to the legitimization of their own national choices than to the fact that most states of the developing world have no interest in unconventional weapons or in military solutions to problems of national development and security». (grifo nosso, Roberts, 1993, p.272)

trade in technology for those countries that know how to behave themselves.» (grifo nosso, Legault, 1993a, p.372)

Na mesma linha se situa análise de Azambuja (1994):

«Os termos básicos da equação com que se deparam os países em desenvolvimento mais significativos —e não há mais do que um punhado deles – me parecem claros: devem conquistar credibilidade para obter acesso. (...) Credibilidade significa, no contexto deste artigo, a capacidade de ser percebido pelos outros sócios do cenário internacional como um ator confiável e que não é movido por impulsos ideológicos, estratégicos ou econômicos a violar, de forma grosseira, as regras do jogo que governam a interação ordenada do convívio entre os Estados. Implica, a rigor, políticas de autocontenção e a aceitação de certos conjuntos de normas de comportamento, formal ou informalmente estabelecidas.»

Em última análise, a sobrevivência do regime como está se deve a uma *motivação genuinamente compartilhada* – impedir o surgimento de novos «estados nuclearmente armados» (*nuclear weapons states*) – e a uma *relação de forças* que impede maior contestação dos pontos falhos do regime, pelos altos custos a enfrentar pelos eventuais contestadores, nesta e em outras áreas temáticas (*issue-areas*). Como apontam dois especialistas em regimes internacionais:

«The disadvantaged accept regime principles and norms (and diminished rewards or outwards penalties) because the costs of non-compliance are understood to be higher than the costs of compliance.» (Puchala and Hopkins, 1983, p.66)

Neste sentido, a evolução da política brasileira no setor nuclear desde 1990 pode ser interpretada no contexto da análise dos regimes como indicando o reconhecimento do fechamento definitivo das possibilidades de valer-se de uma posição de « carona » do regime de não-proliferação nuclear, como segundo Soares de Lima (1986) ocorria em períodos anteriores.

2.4. Diferenças entre os sub-regimes

Embora oriundos todos da matriz teórica e prática representada pelo processo histórico de formação de um regime de não proliferação nuclear e seu paradigma, que é o TNP, caberia, para concluir esta seção, apontar, como já vimos fazendo acima, algumas diferenças entre os diversos regimes ou sub-regimes de não-proliferação de armas destruição em massa.

Como já sublinhamos, as armas nucleares nunca foram livremente comercializadas. O regime de controle, portanto, nasceu com elas. Este comércio altamente administrado tinha suas condições de possibilidade no monopólio efetivo do setor nuclear por um país, no início, e progressivamente nunca mais do que por um número reduzido de países.

O mesmo monopólio não existia nas áreas químicas, biológica e espacial. Além disso, os controles vieram *a posteriori*. Em função disso, substâncias e equipamentos, ou a tecnologia em geral, relevantes para a obtenção de armas químicas e biológicas, ou sistemas de mísseis, vinham sendo adquiridos ou produzidos por diversos países, fenômeno que dificulta agora seu controle ou eliminação.

Vale ainda observar que controles de exportação são menos eficazes contra as tecnologias químicas e biológicas, devido a seus amplos usos comerciais e industriais – em ambos os casos, a tecnologia pode ser ao mesmo tempo *rudimentar* e *destrutiva*. A mesma dificuldade de controle – a possível confusão entre usos civis e militares – ocorre no caso dos mísseis, mas neste campo as complexidades tecnológicas intrínsecas funcionam como barreiras aos países periféricos, que têm dificuldade em atingir de modo autárquico o domínio de componentes como os sistemas de *guiagem* (*guidance systems*).

Este ponto nos leva a tocar brevemente na questão emergente dos controles de *não-proliferação de armas convencionais*, sobretudo as de maior sofisticação tecnológica, tendência iniciada com a progressiva caracterização – tanto pela literatura acadêmica como sobretudo pelas medidas de não proliferação postas em vigor nos últimos anos – dos sistemas de mísseis como uma *arma de destruição de massa conexa*.

De início, cabe adiantar que esta tendência apresenta dois aspectos dignos de nota: implica, a rigor, cerceamento seletivo e discriminatório ao direito à legítima defesa individual ou coletiva previsto no artigo 51 da Carta; e têm como resultado reforçar o *congelamento estratégico*,

retomando-se aí o conceito do Embaixador J.A. de Araújo Castro – *congelamento do poder mundial* – apenas em seu aspecto militar. Isto porque não só o conceito de poder vem sofrendo transformações, como se verificou ser inviável, mesmo se tentador, o *congelamento do poder econômico* em uma economia globalizada.

Quanto à possível instauração de controles de não-proliferação de armas convencionais, a maioria dos autores duvida de sua factibilidade, alegando duas ordens de razões que criariam dificuldades para os próprios países centrais: as de *cunho econômico*, ou seja, a necessidade de financiamento do próprio complexo militar-industrial através de exportações; e as de *cunho político*, ou seja o interesse em premiar ou punir, em suma, *dosar* a disponibilidade de armamentos pelos diversos cenários geopolíticos relevantes. Adicionalmente, faltaria intrinsecamente a esta área a característica de *monopólio*, essencial para o bom funcionamento de tais esforços de controle[20] [21] [22] [23].

---

[20] Cabe citar boa observação de Janne E. Nolan: «Current rethoric notwithstanding, there is little consensus domestically or internationally about the relative desirability of controls on conventional weapons. (...) The nuclear nonproliferation regime owes its genesis to the monopoly on nuclear capabilities maintained by the superpowers for many years. It is held together by a widespread consensus about the unique dangers of nuclear weapons, and it has operated with the clear objective of retaining a permanent hierarchy between nuclear and non-nuclear states.» (Nolan, 1993, p.337) Prossegue a autora mostrando como as armas convencionais apresentam poucas daquelas características. O monopólio já foi quebrado, a não ser no que toca aos sistemas de armas mais avançados; o perigo deste tipo de proliferação é questionado por muitos; a percepção de sua utilidade supera qualquer questionamento de tipo moral; e, mais relevante talvez, «*the possibility of a hierarchy is manifestly rejected*». (grifo nosso, Nolan, in Dewitt, p. 338)

[21] Frederick S. Pearson é da opinião contrária, e crê que «For the first time in history, it appears that the multilateral arms control and selective disarmament are open. When the five Security Council powers met to negotiate principles of restraint in 1991, it was the first such gathering since the brief bilateral CAT talks of 1978 and the tripower restrictions towards the Middle East in 1950.» (p. 109) Após este primeiro impulso de auto-contenção na esteira da guerra do Golfo, entretanto, pouco se avançou nessa direção, como se sabe, repetindo os antecedentes históricos.

[22] O próprio Pearson tem a honestidade intelectual de citar autor que sustenta a tese diametralmente contrária: «After more than a year of talks, the major accomplisments of the world's largest weapons sellers – the United States, Russia, Britain, France, and China – remains two pages of vague and unenforceable guidelines for arms exports. ...The five produced "interim" principles on weapons of mass destruction, which a chief U.S. negotiator (...) described as "completely non-binding stuff..." The problem with the arms sales talks is the same as it was at the height of the Cold War: Everyone wants to look like they're talking about arms control, but nobody (...) wants to cut weapons sales.» (Lee Feinstein, «Arms R Us», *Bulletin of the Atomic Scientists* 48 (Novembro de 1992, in Pearson, Frederick S., p. 112)

[23] Hartung (1994) é ainda mais crítico, sobretudo com a postura norte-americana. Após indicar ele também que as conversas entre os P. 5 produziram muita retórica e pouca ação, e demonstrar que as vendas de armas dos EUA para o Oriente Médio aceleraram, chegando a corresponder a cerca de 57 % das vendas na região entre 1989 e 1992, conclui «The habit of swapping arms for political favors – or selling them to shore up an oversized domestic military-industrial complex – continues to override the powerful evidence that a reduction in sales to the Middle East would best serve the interests of regional peace and U.S. security. Whereas in the

Apesar disso, e das diferenças aceitas por todos entre armas convencionais e não-convencionais quanto a seus efeitos serem ou não indiscriminados, volta e meia ressurgem propostas de aplicação do conceito e das práticas da não-proliferação a armas convencionais.

Um grupo defensor desta abordagem restritiva estaria constituído pelas altas chefias das forças armadas dos países centrais, como indica Nolan:

«Certain kinds of arms exports controls may find a new source of support within the U.S. military, especially if an expanded U.S. military presence is maintained in the Persian Gulf region in the future. Heavily armed countries that are politically unstable could pose a direct risk to the security of U.S. personnel and military technology deployed overseas. *The services have never been great fans of advanced technology exports in any case, fearing that weapons they use themselves could be acquired by hostile forces should a well-defended client be transformed into an aggressively armed adversary*. This is not an uncommon development in volatile regions of the Third World.» (grifo nosso, 1993, p.340)

A força que contrabalança esse desejo de denegação tecnológica, como adiantamos, é a necessidade crescente de os países centrais financiarem sua indústria de armamentos, privada ou pública através de exportações. Nesta área, portanto, há um confronto entre duas lógicas: a estratégico-militar e a econômica[24] [25], embora dentro da primeira atitude persista também um elemento favorável à exportação de armas convencionais sofisticadas como maneira de jogar no tabuleiro geopolítico, como dissemos.

1970s and 1980s the United States, the Soviet Union, and Europe were engaged in a three-sided race to arm their favored clients in the region, *by the early 1990s the United States was virtually racing with itself*. In the process, *the Bush administration may have thrown away a historic opportunity to use the unique leverage of the United States in the wake of the Gulf War to bring an end to the cycle of arms race, war, and rearmament in the Middle East.*» (grifo nosso, p. 221)

[24] Ver Nolan: «Tighter constraints on domestic investment in defense and increased foreign penetration of the U.S. market mean that U.S. industry may seek a larger share of the global arms market. Many in the industry believe that marketing weapons more aggressively is the only way expensive national research and development programs for futuristic technologies, such as stealth, can be made affordable.» (Nolan, 1993, p.341)

[25] A mesma analista prossegue dizendo que «A deepening dependency on exports of dual-use technologies could thus force the United States to liberalize arms and technology export policies in a manner that might not reflect its long-term foreign policy and military objectives.» (mesmo artigo, p. 341)

Os autores, todos eles oriundos dos países centrais, *pessimistas* quanto a efetividade dos esforços de não-proliferação nesta área – como em outras – pela perversão mercantil da indústria militar ou civil não levam em conta que nesta área «estadocêntrica» por excelência os Governos ainda têm a última palavra. Os objetivos centrais de Governos de países centrais são: evitar a exportação de armas capazes de desestabilizar cenários regionais e, sobretudo, *inibidoras de suas possibilidades de intervenção*; conservar uma vantagem constante sobre quaisquer adversários potenciais, *tanto do ponto de vista ofensivo, como defensivo* – vide projetos de defesa contra mísseis de teatro em Krepon (1995); e, finalmente, manter um quase monopólio no fornecimento de sistemas de armas modernos, incrementado no pós-Guerra do Golfo, *o qual somente pode ser assegurado através de uma agressiva, embora sempre «responsável» política de exportações e de acordos de cooperação militares.*

Em suma, cada vez que a lógica econômica da competição por mercados se defronta com a lógica da segurança – lógica da sobrevivência – a segunda sai ganhadora, incorporando tanto a dimensão mais ampla de denegação tecnológica, como a dimensão subordinada de distribuição seletiva de capacidades bélicas. Este processo se verifica ao longo da construção do regime de não-proliferação, como se vê em Soares de Lima (1986).

3. A resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Entre 28 de fevereiro de 1991, quando a Missão do Iraque junto às Nações Unidas indica que Bagdá aceita incondicionalmente as doze resoluções das Nações Unidas e o Presidente George Bush anuncia a suspensão das hostilidades; e 3 de abril, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas adota a resolução 687 (1991) – que instaura um cessar-fogo permanente – ocorre a elaboração de uma das resoluções do Conselho mais completas e complexas de que se tem notícia. Antes, em 2 de março, o Conselho havia adotado a resolução 686 (1991) que fixava as condições de um cessar-fogo provisório. Em 3 de março, este ato é firmado no terreno de batalha entre os comandantes aliado e iraquiano, em Safwan (Iraque).

Não se tem maiores informações sobre como se deu a preparação do texto da resolução 687 (1991), embora não haja dúvidas sobre a inspiração central norte-americana, como veremos.

3.1. Considerações preliminares

A resolução 687 (1991) é um documento extenso e pormenorizado. Aborda praticamente todos os aspectos do relacionamento do Iraque com a comunidade internacional e, nisso, tal como em seus objetivos e sua linguagem, parece-se mais com acordos de cessar-fogo impostos no passado do que com outras resoluções do Conselho. A resolução 687 (1991) vem *ex post facto* – a retirada das tropas iraquianas do Kuaite— e visa mantê-las nesta situação; punir o país pela agressão e violação da Carta; impedir que isso se repita; retirar parte – mas não a totalidade – da capacidade de ameaça do Iraque, sobretudo as armas de destruição em massa; e, segundo muitos analistas, sem explicitá-lo, levar à mudança de regime em Bagdá.

De acordo com o objeto deste trabalho, neste capítulo nos concentraremos na análise da parte C da resolução, aquela dedicada às

medidas de desarmamento. Uma primeira observação dirige-se ao fato de que ao desarmar o Iraque, contrariamente aos exemplos do passado, a resolução deixa de lado o enorme arsensal convencional do país. Para isso haveria algumas explicações. Primeiramente, o fato de que grande parte deste arsenal e da infra-estrutura que o servia foi fisicamente destruído na guerra. Em segundo lugar, a necessidade de respeitar o princípio da auto-defesa previsto na Carta – a resolução não é a favor do desarmamento geral e completo, nem mesmo do Iraque. Finalmente, ao fazê-lo, a resolução sublinha que a dupla infração iraquiana às normas que se deseja vigorem para o sistema internacional foram: *agredir, invadir, ocupar e anexar outro Estado-Membro da ONU; e desenvolver armas ao mesmo tempo capazes de desestabilizar uma região estratégica e de ameaçar as tropas dos Estados hegemônicos encarregadas de intervir para restabelecer a ordem.*

À primeira transgressão, se responde pelo restabelecimento do *statu quo ante*. À segunda, pela eliminação dos estoques e instalações de produção.

É preciso sublinhar que o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, por sua própria constituição em um conjunto de acordos formais, agências intergovernamentais, cartéis de supridores e legislações nacionais, tem tido um padrão de cuprimento irregular, tendo-se em conta adicionalmente os conflitos de interesses econômicos e/ou político-estratégicos dos participantes.

A resolução 687 (1991) funciona assim também como um *resgate* de erros e falhas ocorridos, através dos quais os países centrais – liderados pelos EUA – resolvem marcar posição e enviar sinais de «endurecimento». O curioso é que a resolução 687 (1991) é muito rigorosa com o Iraque, mas deixa de lado qualquer alusão, muito menos punição, aos fornecedores anteriores do Iraque, entre os quais se encontram países membros da coalizão[1].

Sur qualifica a resolução 687 (1991) de «monumento jurídico», e assim dá a ela a relevância que, surpreendentemente, muitos não lhe

[1] Como aponta Subrahmanyam: «Iraq was not a case of inadequacy of export controls only. It was a case in which despite everything the world knew about the nature of Saddam Hussein's regime, his aggression against Iran, and his use of chemical weapons, the leading industrial countries continued to arm him, provide him credits, and ignore reports put out by the United Nations (UN) on his use of chemical weapons.» (Subrahmanyam, 1993, p.360)

reconheceram e que de qualquer maneira foi rapidamente esquecida pela mídia. Recordando que seu objetivo era terminar com o conflito internacional que resultou da ocupação e anexação do Kuaite pelo Iraque e o restabelecimento de uma paz durável entre os dois países, e mais amplamente em toda a região, Sur sublinha que ela se concentra, no entanto, sobre o Iraque, que se vê sumetido a um *regime jurídico de exceção* (Sur, 1992, p.1).

A resolução 687 (1991) compreende um Preâmbulo de 26 alíneas e uma parte operativa que conta com 34 parágrafos repartidos em 9 seções. É a seção C – do parágrafo 7 ao 14 – que nos interessa sobretudo aqui, por tratar do desarmamento do Iraque e dos mecanismos internacionais conexos. A seção F, relativa às sanções anteriores decretadas – pela resolução 661 (1990) – e ao seu eventual levantamento, também merece atenção, por seu vínculo com o cumprimento pelo Iraque do disposto na parte C.

A resolução 687 (1991) foi adotada por doze votos a favor; um contra, de Cuba; e duas abstenções, de Equador e Iêmen.

O representante do Iraque discursou longamente antes do voto, retomando uma argumentação que já havia utilizado quando da adoção da resolução 678 (29 de novembro de 1989), fundamento da ação militar da coalizão. Segundo ele, ambas as resoluções ultrapassavam os termos da Carta e não correspondiam, particularmente, às modalidades de ação militar previstas no artigo 42 (PV da 2981a. sessão do CSNU, S/PV 2981).

De sua apresentação, interessa-nos reter sobretudo o questionamento do fato de apenas o Iraque ser obrigado a destruir armamentos; a reinvindicação de que o Conselho se interesse igualmente pelo armamento nuclear israelense; e a crítica à manutenção das sanções econômicas, já que o Iraque havia aceito o conjunto das resoluções que essas medidas buscavam originalmente apoiar.

Apesar dessas ponderações, o Iraque rapidamente aceita a resolução, como ela mesma o solicitava, através de cartas dirigidas em 6 de abril pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros ao Presidente do Conselho e ao Secretário-Geral, *o que permitiu a assinatura de um cessar-fogo entre os beligerantes.*

Ao analisar o conjunto de resoluções que vão desenhando o envolvimento do CSNU na questão, Sur contrasta a atuação indireta no que tange à desocupação do Kuaite no quadro da resolução 678 (1990) –

a autorização de atuar é concedida aos Estados-Membros – com a intervenção direta no restabelecimento da paz, após combates aos quais permaneceu alheio, pela resolução 687 (1991)[2] [3].

Embora fora do escopo precípuo deste trabalho, importa mencionar que, de modo semelhante ao ocorrido na questão coreana quarenta anos antes (vide Sur, 1992, p. 6) o Conselho, pela resolução 678 (1990) autoriza os Estados Membros que cooperam com o Governo do Kuaite a utilizar todos os «meios necessários» para implementar a resolução 660 (1990) – que se refere à desocupação daquele Estado. Assim fazendo, como já apontado por muitos outros analistas, o Conselho não recorre as disposições pertinentes da Carta relativas à uma intervenção militar[4].

Ao comentar tanto a velocidade com que o Conselho passa das medidas econômicas ao recurso à força, como o caráter discriminatório que alguns observadores atribuem a seu *ativismo* nessa ocasião, em contraste com outras similares, Sur desenvolve análise sobre a natureza do Conselho de interesse para este trabalho:

«S'agissant enfin du caractère discriminatoire de l'intervention du Conseil, on peut rappeler, même s'il faut le déplorer, que la Charte ne garantit pas une égalité de traitement des Etats ni même des situations sur la base de critères matériels. Il appartient au Conseil d'apprécier discrétionnairement si une situation donnée constitue une menace ou une rupture de la paix qui justifie une action, et quelles sont les modalités de cette action. En d'autres termes, *la Charte institue au profit du Conseil un Etat de police et ne crée pas un Etat de droit.*» (sublinhado pelo autor, 1992, p. 7)

---

[2] Sur recorda que «Pas davantage que pour le recours à la force et a la conduite des hostilités, les Nations Unies n'ont été associées à la signature du cessez-le-feu, intervenu entre les seuls participants aux combats.» (Sur, 1992, nota 9 à p. 3)

[3] Sur sublinha que nos dois casos similares, Coréia e Iraque, «le Conseil s'est écarté des mécanismes formels tout en respectant et en appliquant la Charte.» (Sur, 1992, p.5)

[4] Para Fischer, Georges, isto não seria impedimento para o recurso ao artigo 42, segundo alguns autores: «Suivant Kelsen, on pourrait considérer que les articles 39, 42, 47, 48 n'excluent pas la possibilité pour le Conseil de sécurité de décider, en l'absence des accords de l'article 43, que des Membres entreprennent des actions coercitives déterminées. (...) Seyersted, sur la base des travaux préparatoires et de la doctrine des pouvoirs implicites, soutient que l'article 42 n'est pas lié à l'article 43 et qu'il permet au Conseil de sécurité d'agir au moyen de contingents nationaux (placés soit sous commandement international soit sous commandement national) ou par recrutement individuel et direct.» (1985, ps. 710 a 714) Parte da doutrina pronuncia-se em sentido contrário – Fischer cita Jorge Castañeda e recorda reações contrárias à utilização da força pelo Reino Unido contra as autoridades de facto da Rodésia, ao abrigo de uma resolução do Conselho.

A descrição do Conselho de Segurança como não relevando de um Estado de direito aponta para diferença entre uma ordem baseada na *segurança* de uma outra possível baseada no *direito*.

As qualidades que se requer do Conselho seriam rapidez, eficiência e poder – cabe-lhe decidir quando efetivamente recorrer a essas capacidades. O abuso de poder ou uso excessivo de força não seriam assim de estranhar em um órgão cuja vocação é impor a ordem, não necessariamente repartir a justiça[5].

A defesa por Sur do Conselho tal como está e atua, e do conjunto de resoluções impostas ao Iraque se estende à alegada instrumentalização do órgão em proveito dos Estados Unidos, enfatizando que «(...) il est dans la logique même de la Charte, qui désigne individuellement et nommément les membres permanents, d'associer l'intérêt collectif à leur intérêt individuel.» (Sur, 1992, p. 8).

Sur reconhece, portanto, como toda a imprensa internacional, por detrás da impressionante continuidade no conjunto de resoluções que tem seus dois ápices na 678 (1990), que autoriza o uso da força, e na 687 (1991), que determina as condições do cessar-fogo, o impulso da administração norte-americana [6] [7] [8].

Este papel de protagonista se dá agora nos bastidores, pois se os EUA se reservaram o papel central e o controle direto das operações militares, quando o conflito termina a operação de restabelecimento da paz e sua manutenção requerem um mandato internacional e o recurso aos meios institucionais e operacionais oferecidos pelo sistema das Nações

---

[5] Cabe notar, a propósito, que o Presidente Fernando Henrique Cardoso comentou em pronunciamento na sede da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que as Nações Unidas deveriam preocupar-se mais «com o que fazer com o novo cenário internacional» e não discutir sobre «quem vai participar do Conselho de Segurança para ser a *polícia* do mundo.» (Maria Helena Tachinardi, «Mais atenção ao FMI e BIRD do que à ONU», *Gazeta Mercantil*, 06/03/95).

[6] «On y trouve une main unique, ou quasiment, on y discerne une plume dominante, main ferme, plume autoritaire, qui sont celles des États-Unis. La conduite de l'affaire a été de bout en bout assurée par la volonté de l'administration américaine.» (1992, p. 9)

[7] «Le Conseil de Sécurité, sous l'impulsion des Etats-Unis et grâce à une coordination constante des cinq membres permanents, a joué un rôle essentiel dans l'organisation de cette réaction.» (Guillaume, 1994, p.295)

[8] Este protagonismo países centrais-americano foi utilizado pelo Iraque já na discussão da resolução 661 (1990): «Al-Anbari complained that, because the draft was prepared by a single state which then lobbied others to support it, "that makes the draft resolution null and void, because anything imposed by force and threat is not legitimate under the principles of the Charter." A superpower, he claimed, was trying to use the Security Council as if it were simply its foreign ministry.» (Hume, 1994, p.190) Não é preciso dizer que a tentativa saiu pela culatra, por ofender os outros membros, o que não deixou de sublinhar o Representante dos EUA.

Unidas – é aí que entra a resolução 687 (1991) e a UNSCOM, entre outros mecanismos, como o Comitê de Sanções[9].

Pode-se aventar que a fase militar requeria *eficácia*, esperável de um comando unificado e de forças armadas muito bem treinadas e dotadas de alta tecnologia; enquanto a fase posterior pedia *legitimidade*, o que indicava a sabedoria de uma socialização de responsabilidades.

As singularidades da resolução 687 (1991) são bem apontadas por Serge Sur:

— ao contrário das resoluções anteriores, *ela requer o assentimento formal do Iraque*;

— ela não se limita a ser um conjunto normativo, mais constitui mecanismo de produção de instituições subordinadas e de ações programadas;

— a resolução 687 (1991) prevê a ação direta do Conselho, ação através de instituições existentes, a criação de órgãos subsidiários, e a utilização de órgãos das Nações Unidas, notadamente o Secretário-Geral e o Secretariado – entretanto, como sublinha Sur,

«(...) la mise à l'écart de l'Assemblée générale est complète. Il ne lui est rien demandé et aucune de ses résolutions n'est citée, contrairement à une pratique fréquente du Conseil» (1992, p. 11).

Sur passa a analisar o fundamento jurídico da resolução 687 (1991), após reconhecer que a prática do Conselho não oferece precedente; e que a adoção da mesma se deu em um contexto dominado por considerações políticas.

Sua análise toma como dada a competência do Conselho, que inscreve sua ação no contexto do Capítulo VII da Carta. Chama a sua atenção, entretanto, que apesar do caráter coercitivo e unilateral da ação do Conselho, solicite-se o consentimento do Iraque através do parágrafo 33 da resolução. Este dado requer a pergunta sobre se a partir do consentimento do Iraque ela continua a ser um ato puramente unilateral ou adquire o caráter de um acordo [10].

---

[9] «Les Etats-Unis sont autant l'instrument de la mise en oeuvre de la Charte que le Conseil est le bras séculier de la politique américaine.» (Sur, 1992, p.10).

[10] A linguagem do parágrafo 33 (ver Anexo 1) aponta para o problema tripartite da relação entre o caráter mandatório das resoluções do Conselho – sob o Capítulo VII artigo 48, mas também artigos 24 e sobretudo 25 do Capítulo V; o eventual consentimento do Iraque; e o cessar-fogo no terreno de combate. Pode-se dizer à primeira vista que a resolução não é suficientemente *mandatória* no plano estritamente legal, e que o consentimento só é obtido por que vinculado à derrota no terreno e à suspensão dos combates.

Vale notar que a referência ao Capítulo VII inscreve a questão no contexto da missão que lhe é confiada por este capítulo – «Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression». O parágrafo conclusivo da parte preambular da resolução 687 (1991),

«***Conscious*** of the need to take the following measures acting under Chapter VII of the Charter»,

implicaria a plena assunção de suas responsabilidades pelo Conselho, consciente de que não se trata de uma mera aplicação mecânica de dispositivos pré-existentes, mas de uma importante *construção* jurídica.

Quanto à pergunta deixada em aberto *supra* sobre se a indicação de que o Iraque deve sinalizar sua aceitação da resolução 687 (1991) a transforma em um acordo, Sur responde pela negativa. O rápido consentimento iraquiano não torna, para ele, a resolução 687 (1991) um tratado de paz, de natureza convencional, porque a resolução tem caráter unilateral, sendo revogável e modificável pelo Conselho a qualquer momento.

3.2. A questão da disciplina

Antes de passarmos a uma análise mais detida dos parágrafos, preambulares ou operativos, que se relacionam diretamente com o desarmamento do Iraque, convém fazer uma reflexão mais geral sobre o sentido desta operação.

Sur não considera as medidas nessa área – e mesmo a resolução em seu conjunto, o que é ainda mais discutível – como relevando de um direito penal, punitivo, disciplinar, sobretudo por seu caráter supostamente *preventivo*, vinculado diretamente ao *restabelecimento e à manutenção da paz.*

Ao fazê-lo, esquece que o Direito Penal moderno apresenta toda uma dimensão que extravasa o campo da transgressão e da sanção desta, para adquirir um cunho propriamente *disciplinar* no sentido dado a este termo por Michel Foucault. Este autor considerava que a sociedade moderna progressivamente deixa de enfocar apenas e principalmente os delitos, isto é as transgressões comprovadas a uma lei escrita, e passa a

se interessar pelos comportamentos «anormais», «desviantes», ou «perigosos», definidos como aqueles capazes de causar dano pelo próprio fato de se afastarem de uma norma [11].

O próprio Sur implicitamente coloca o Iraque nesta categoria, enquanto Estado na sociedade internacional, quando diz que

«C'est donc dans la *dangerosité* de l'Iraq et dans la necessité d'y porter remède comme d'en prévenir le retour que ces mesures trouvent leur justification.» (grifo nosso, Sur, 1992, p.25)

Trazendo, com certa liberdade, a análise acima para o caso iraquiano, um tratamento «penal» clássico implicaria, após interrompido o ato transgressivo – a ocupação do Kuaite –, limitar-se o Conselho à imposição de um certo número de sanções e a reparação dos danos causados, medidas aliás igualmente previstas na resolução 687 (1991). Tudo o que relevasse da *prevenção* e da *vigilância* – e que corresponde sobretudo à seção relativa ao desarmamento – seria da ordem do caráter *disciplinar* no sentido foucaultiano e claramente inovador, para não dizer revolucionário, na ordem internacional.

Como se sabe, Foucault estendeu esta apreciação da evolução do direito penal e do funcionamento das «instituições disciplinares» à sociedade contemporânea como um todo, qualificada de sociedade *disciplinar* ou da *norma*. Recorrendo a esta conceituação, poderíamos dizer que a sociedade internacional caminha para ser ela também uma sociedade disciplinar, onde a verificação e o controle (*monitoring*) são seus mecanismos principais.

3.3. O desarmamento do Iraque

Passemos agora a examinar os trechos relativos ao desarmamento e à não-proliferação da resolução.

O primeiro parágrafo relevante para nossa análise é o quarto preambular:

---

[11] Valeria aqui citar longamente trecho de Michel Foucault para caucionar a utilização feita acima de sua análise, mesmo que ela revista aqui sobretudo um caráter *analógico*: «En somme, l'art de punir, dans le régime du pouvoir disciplinaire, ne vise ni l'expiation, ni même exactement la répression. Il met en oeuvre cinq opérations

«*Reaffirming* the need to be assured of Iraq's peaceful intentions in light of its unlawful invasion and occupation of Kuwait,»

Conforme assinalado acima, não basta ao Iraque retirar-se do território ilegalmente ocupado e reparar os danos causados: é necessário que tranquilize a comunidade internacional acerca de suas intenções pacíficas. É neste contexto que entrarão as medidas de desarmamento da resolução[12].

Seguem os parágrafos preambulares oito e nove:

«*Conscious also* of the statements by Iraq threatening to use weapons in violation of its obligations under the Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and of its prior use of chemical weapons and affirming that grave consequences would follow any further use by Iraq of such weapons,

«*Recalling* that Iraq has subscribed to the Declaration adopted by all States participating in the Conference of States Parties to the 1925 Geneva Protocol and Other Interested States, held at Paris from 7 to 11 January 1989, establishing the objective of universal elimination of chemical and biological weapons,»

---

bien distinctes: référer les actes, les performances, les conduites singulières à un ensemble qui est à la fois champ de comparaison, espace de différenciation et principe d'une règle à suivre. Différencier les individus les uns par rapport aux autres et en fonction de cette règle d'ensemble – qu'on la fasse fonctionner comme seuil minimal, comme moyenne à respecter ou comme optimum dont il faut s'approcher. Mesurer en termes quantitatifs et hiérarchiser en termes de valeur les capacités, le niveau, la «nature» des individus. Faire jouer, à travers cette mesure «valorisante», la contrainte d'une conformité à réaliser. Enfin tracer la limite qui définira la différence par rapport à toutes les différences, la frontière extérieure de l'anormal (la «classe honteuse» de l'École militaire). La pénalité perpétuelle qui traverse tous les points, et contrôle tous les instants des institutions disciplinaires compare, différencie, hiérarchise, homogénéise, exclut. En un mot elle *normalise*. Elle s'oppose donc à terme à une pénalité judiciaire qui a pour fonction essentielle de se référer, non pas à un ensemble de phénomènes observables, mais à un corpus de lois et de textes qu'il faut garder en mémoire; non pas de différencier des individus, mais de spécifier des actes sous un certain nombre de catégories générales; non pas de hiérarchiser mais de faire jouer purement et simplement l'opposition binaire du permis et du défendu; non pas d'homogénéiser, mais d'opérer le partage, acquis une fois pour toutes, de la condamnation. Les dispositifs disciplinaires ont sécreté une «pénalité de la norme», qui est irréductible dans ses principes et son fonctionnement à la pénalité traditionnelle de la loi.» (Foucault, 1975, p. 185)

[12] Serge Sur observa que a operação de desarmamento do Iraque constitui uma inovação sem precedentes e continua: «Elle s'apparente davantage au processus de désarmement du pays vaincu généralement imposé par les traités de paix contemporains.» (Sur, 1992, p.24)

Aqui dois aspectos chamam a atenção. Primeiramente, o referido acordo proíbe apenas o *uso* – mesmo assim diversos países, inclusive os cinco membros permanentes do Conselho, fizeram reservas declarando que só se consideram vinculados a essa obrigação em relação a países para os quais o tratado está em vigor; e que se consideram livres para usar as referidas armas em represália – e não a *ameaça de uso*.

A simples posse de armas químicas não estava proibida – como bem indicam as reservas acima referidas – e só o seria com a entrada em vigor da Convenção de Armas Químicas, aberta à assinatura em janeiro de 1993.

O mesmo não se pode dizer das armas biológicas, proibidas desde 1972, embora neste caso também a ambiguidade seja grande, sem que haja mecanismos eficazes de verificação, que apenas começam a esboçar-se e a serem discutidos.

Em segundo lugar, embora existissem inúmeros informes sobre a utilização de armas químicas durante a Guerra Irã-Iraque, nunca o Conselho havia chegado a uma determinação nominal sobre o assunto, apesar das diversas missões de investigação realizadas sob a autoridade do Secretário-Geral das Nações Unidas. Que agora o CSNU o fizesse, sem base em resolução anterior, bem demonstra a mudança na situação internacional entre o chamado primeiro conflito do Golfo e Guerra do Golfo propriamente dita[13].

Sur observa a propósito do Protocolo de Genebra e do TNP, em seu tratamento tanto no Preâmbulo como na parte operativa, que

«une relative ambiguïté est maintenue sur le point de savoir si le Conseil relève et dénonce une violation des traités en cause». (Sur, 1992, p. 31)

Os parágrafos preambulares dez e onze se referem às armas biológicas:

«*Recalling further* that Iraq has signed the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972,

[13] Sobre o assunto ver Hume, 1994.

Noting the importance of Iraq ratifying this Convention,»[14]

Aqui cabe uma observação mais geral. É perfeitamente defensável que as medidas de desarmamento e segurança sejam cominatórias e universais, e não convencionais e voluntárias – o que está em jogo é a paz e a segurança internacionais. Uma medida como a proibição de armas químicas, potencialmente universal e total, perde força por seu caráter de medida negociada e diferenciadamente aderida, através dos processos de ratificação dos vários países. A rigor, deveria ser imediata e globalmente vigente no momento de sua assinatura e nenhum país deveria ter o poder de evadi-la, para não manter vantagens indevidas e injustificadas. O mesmo deveria ser – lógica e hipoteticamente – feito com relação às armas nucleares. Não é esse o caso, entretanto, e todos os países – os primeiros sendo os mais armados e poderosos – consideram como seu direito soberano negociar medidas de desarmamento bilaterais, regionais ou universais e a elas aderir após examinada sua contribuição à sua segurança nacional.

Não caberia portanto, a rigor, forçar nenhum Estado a ratificar – ou assinar – determinado acordo de desarmamento. Tal precedente poderia, inclusive, servir para que, no futuro, o Conselho de Segurança determine que a não assinatura do TNP, por exemplo, seja qualificada como uma ameaça à paz e a segurança internacionais, passível de sanções.

Neste sentido, os parágrafos preambulares 12 e 13 que conclamam genericamente todos os Estados a aderirem à convenção sobre armas bacteriológicas e a Conferência do Desarmamento a finalizar a preparação da convenção sobre armas químicas, respectivamente, se situam, mais apropriadamente, em uma lógica da *exortação* e não da *imposição* (Sur, 1992).

O parágrafo 14 se refere aos mísseis balísticos, embora restrinja aparentemente a transgressão a seu primeiro uso (*first strike*):

«*Aware* of the use by Iraq of ballistic missiles in unprovoked attacks and therefore the need to take specific measures in regard to such missiles located in Iraq,»

---

[14] Cabe indicar que o Iraque acedeu a este «convite» em 8 de abril de 1991, data na qual depositou seu instrumento de ratificação em Moscou, um dos Estados depositários. Uma omissão curiosa da resolução 687 (1991), relevada por Serge Sur, é não mencionar a necessidade de o Iraque de ratificar a Convenção de 1977 sobre as técnicas de modificação do meio-ambiente, mormente tendo em vista o recurso à destruição do meio-ambiente pelo regime de Saddam Hussein.

O parágrafo 15 permite a várias observações:

«*Concerned* by the reports in the hands of Member States that Iraq has attempted to acquire materials for a nuclear-weapons programme contrary to its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968,»

Cabe sublinhar que aqui o Conselho recolhe informações constantes de documentos nacionais, oriundos direta ou indiretamente de serviços de inteligência, e lhes dá *status* quase oficial, o que não é comum em sua prática.

Cabe comentar adicionalmente que a linguagem é aqui juridicamente duvidosa, pois a mera tentativa de adquirir os referidos materiais não constituiria uma contravenção, apenas a efetiva aquisição[15].

É, também, relevante a interrogação que faz Serge Sur quanto à base legal para a constatação pelo Conselho da violação de tratados dos quais ele não é parte, nem as Nações Unidas, e que foram concluídos fora do quadro da ONU. Somente as partes de um acordo têm competência para constatar uma violação deste acordo, e isso no contexto dos procedimentos definidos por elas mesmas. Como recorda Sur, a Carta apenas dá ao Conselho autorização para intervir de modo a fazer cumprir as sentenças da CIJ, a pedido de uma parte em litígio, pelo artigo 94.

«Mais la Charte ne lui attribue pas une compétence générale à l'égard de l'ensemble des traités, même lorsqu'ils sont rélatifs à la paix et à la sécurité internationale.» (1992, p. 32).

Como será visto em seção do capítulo seguinte, este ponto tende a ser progressivamente «esquecido» pelos diversos proponentes da ampliação das responsabilidades daquele órgão, que arguem as funções gerais do Conselho na preservação da paz e da segurança internacionais previstas no artigo 24, solução que Sur dá também ao problema por ele mesmo levantado quando ao caso iraquiano. Perante aquele vazio jurídico, o Conselho

---

[15] Ver Sur, 1992, p.32. Chauvistré considera este ponto: «The quoted article of the preamble also indicates *an unusually broad interpretation of the NPT (which might also constitute a precedent for its future understanding)*. The treaty does not prohibit the acquisition of any material whatsoever, the NNWS parties to the NPT are only obliged to place certain materials under safeguards.» (Chauvistré, 1992, p. 6 e 7).

«(...) ne peut que se fonder sur ses propres compétences, établir directement les obligations des membres et les mesures d'exécution qu'elles appelent, sans s'appuyer sur aucun traité particulier.» (Sur, 1992, p.32)

Ele nota, aliás, que as obrigações talvez mais coercitivas são em termos de desarmamento químico e missilístico, fora do quadro de qualquer tratado em vigor.

Em suma, *as obrigações de desarmamento impostas ao Iraque*, se refiram elas a tratados em vigor para ele ou não, existentes ou não, *têm como fundamento necessário e suficiente a própria resolução 687 (1991)*[16] [17].

Os parágrafos preabulares 16, 17, 18 e 19 abandonam a preocupação apenas com o Iraque e passam ao plano regional, se referindo respectivamente ao objetivo de estabelecimento de uma «zona livre de armas nucleares na região do Oriente Médio»; ao objetivo de uma «zona livre de armas de destruição em massa no Oriente Médio»; ao objetivo de «alcançar um controle de armamentos equilibrado e abrangente na

---

[16] Cabe citar os seguintes trechos de obra recente sobre as Nações Unidas no período pós-guerra fria: «This brings us to the crucial point that when the Security Council finds a situation of aggression, or threat to or breach of the peace, it can impose binding sanctions. *In effect, the Council can make international law*. Chapter VII of the Charter, containing Articles 39 to 51, gives the council far more legal authority than the Council of the League of Nations had». (grifo nosso, Weiss, 1994, pág. 30) Ou ainda:»States have ratified the UN Charter, *which conveys powers of auto-interpretation on the Security Council*. What the international political traffic will bear determines the content of this article [no caso, o artigo 2 (7) relativo à não-intervenção em questões afetas à jurisdição doméstica](grifo nosso, Weiss, 1994, pág. 32)

[17] Em sua análise, Serge Sur procede a importantes considerações gerais sobre os dispositivos centrados no desarmamento do Iraque que vale a pena transcrever aqui na íntegra: «Dans la plupart des cas, les engagements inconditionnels exigés de l'Iraq débordent du cadre des traités existants, et encore plus des règles du droit international général ou coutumier, aux termes desquelles chaque Etat est responsable de sa sécurité et libre de développer les moyens militaires appropriés, sauf restriction spéciale. Les règles coutumières ne sont au demeurant mentionnées à aucun titre dans la résolution 687 (1991). Quant aux traités, on l'a dit, ils constituent l'environnement ou l'approche juridique des interdictions spécifiques, mais n'en constituent nullement la base. *Il s'agit donc d'un droit d'exception imposé à l'Iraq*. On peut aisément le compreendre. Les traités en vigueur, même respectés par l'Iraq, appairaissent insuffisants pour répondre à la situation créée. *Le problème n'est donc pas le respect ou l'exécution des traités, mais l'établissement d'obligations nouvelles et plus étendues que le règles conventionnelles et a fortiori coutumières*. On peut généraliser cette observation. *Le droit du Conseil de sécurité, surtout dans le cadre du Chapitre VII, est un droit d'exception. Il correspond à une situation d'urgence, à une sorte d'état de nécessité. Il ne peut être jugé à l'aune de la legalité ordinaire, que, suivant le paradoxe usuel en cas de circonstances excéptionnelles, il a pour objet de rétablir même en la bouscoulant quelque peu. Le Chapitre VII est en quelque manière un article 16* [Nota: Const. Francesa de 1958] *logé au coeur de la Charte*. Etabli pour régler de crises ou des conflits, *il devrait s'appliquer à des situations transitoires*. L'un des problèmes que soulève à cet égard la résolution 687 (1991) est que la plupart des mesures qu'elle édicte ont une vocation permanente. La pérennité de certaines d'entre elle impose dans l'immédiat leur application continue, mais doit conduire à s'interroger sur leur avenir.» (Sur, 1992, p.33)

região»; e à necessidade de usar todos os meios disponíveis para os fins acima listados, «inclusive um diálogo entre os Estados da região».

A excepcionalidade do caso iraquiano parece aí ser diluída em um conjunto mais amplo e o caráter permanente das medidas excepcionais tomadas surgem como o primeiro passo – discriminatório, é verdade – no sentido de medidas equivalentes a serem tomadas pelos outros Estados da região, embora aí, presume-se, através de negociação, não por imposição do Conselho. Embora a discriminação permaneça – sempre caucionada pelo próprio comportamento «irresponsável» e «desviante» do regime de Saddam Hussein –, ela tende agora a ser apresentada, de modo convincente ou não, como algo a desaparecer no futuro[18]. Ela lembra, assim, o dispositivo sobre o desarmamento alemão constante do Pacto da Liga e o próprio artigo VI do TNP, que estabelece uma suposta equivalência entre o compromisso definitivo de não-armamento dos estados não-nucleares e a promessa de negociar no futuro medidas de desarmamento em boa fé das potências nucleares.

A resolução se inscreveria assim em um escopo mais amplo, o de trazer toda a região para um regime de não-proliferação e desarmamento de armas de destruição em massa – com ênfase nas nucleares – e até mesmo de armas convencionais[19] [20].

---

[18] Apesar do caráter demasiado vago de todo esta vinculação, Corden, ex-vice-presidente executivo da UNSCOM, registra que «Iraqi interlocutors of UNSCOM stress that progress in this regard is important to them.» (Corden, 1994a, p. 110)

[19] Cabe aqui transcrever ponto da análise de Kodmani-Darwish e Chartouni-Dubarry: «Le projet d'une coordination des exportations d'armes vers la région et la mise en place de procedés de coercition sont aujourd'hui sérieusement envisagés. Mais le difficultés d'une politique de contrôle des armaments restent très importantes. En l'absence de règlements négociés des conflits de la région, les motivations de chaque Etat pour continuer à s'armer restent entières; la stratégie américaine pour assurer la sécurité du Golfe implique que les Etats de la zone acquièrent des armements supplémentaires à même de faciliter un redéploiement américain rapide en cas de nouvelle crise. Et l on sait déjà que d'importants contrats sont sur le point d'être conclus par l'Egypte et l'Arabie Saoudite avec les Etats-Unis, tandis que la Syrie a déjà acheté des missiles balistiques à portée intermédiaire plus performants que les Scud employés par l'Irak. (Kodmani-Darwish, 1991, p.137)

[20] Gerald Segal (Senior Fellow at the International Institute for Strategic Studies and Director of Britain's Pacific Asia Program), no *International Herald Tribune* de 16/05/95, em artigo com o título «From Middle East Arms Control Talks, Some Pointers for East Asia», comenta a retomada em Helsinque, em 29 de maio do «Arms Control and Regional Security» (ACRS) part of the Middle East peace talks, dizendo que «*One important lesson from the ACRS talks is that while arms control can help build a better atmosphere of confidence for the Middle East peace negotiations, it cannot move much further ahead of the wider political détente.* The current fragility of the ACRS process reflects concerns about possible collapse of the Israeli-Palestinian talks.» (grifo nosso)

Vimos até este ponto os parágrafos preambulares relativos ao desarmamento do Iraque. As diversas seções operativas tratam dos diversos aspectos do regime imposto ao Iraque – sanções, fundo de compensações, etc. A seção C é a que reúne as medidas de desarmamento objeto deste estudo[21].

O parágrafo 7o., com base nos preambulares acima citados, *convida* o Iraque a reafirmar incondicionalmente suas obrigações sob o Protocolo de Genebra e a ratificar a convenção sobre armas bacteriológicas. A menção a incondicionalidade parece significar que ao Iraque não seriam mais permitidas as reservas mencionadas acima.

O parágrafo 8o. inicia as medidas de desarmamento propriamente ditas:

«*Decides* that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of:

a) all chemical and biological weapons and all stocks of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities;

b) all ballistic missiles with a range greater than 150 kilometers and related major parts, and repair and production facilities;»

Cabe sublinhar que os prazos de destruição previstos são draconianos. Apenas para fins de comparação, a Convenção sobre Armas Químicas concede o prazo de um ano para o início e de dez anos para a destruição total dos estoques destas armas detidos pelos signatários, após sua entrada em vigor. São também muito mais lenientes os prazos de destruição constantes de tratados bilaterais entre os EUA e a Rússia, como o Acordo INF, que dá o prazo de 18 meses para destruição dos mísseis de curto alcance.

As medidas de destruição, ademais, se desenrolam em território iraquiano, *com sua cooperação mas não seu controle*, e implicam uma

---

[21] Antes de revisá-la passo a passo, convém recolher comentário de Serge Sur sobre a matéria: «L'objet est donc tout à fait inusité. *En même temps, s'agissant de désarmement, la méthode est également originale puisqu'elle n'utilise pas le cadre conventionnel qui a été de mise au cours de trente dernières années, sur un plan universel, régional ou bilatéral.* A cet égard la résolution 687 (1991) est un exemple unique et qui risque fort de rester sans lendemain. *Il est clair qu'un désarmement efficace et durable suppose un équilibre – sinon une égalité – des obligations, de telle sorte que chaque Etat concerné en retire des avantages en termes de sécurité*, la sécurité étant à la fois le motif, la condition et la finalité du désarmement.»(grifo nosso, Sur, 1992, p.24)

série de imunidades a serem estendidas aos inspetores e direitos de acesso e circulação. Como observa Sur,

«L'atteinte à la souveraineté territoriale, et au coeur de la souveraineté puisqu'elle concerne les moyens de défense et de sécurité de l'Etat, est ici maximale.» (Sur, 1992, p. 35)

A parte referente a mísseis é mais rigorosa do que o próprio MTCR, que controla mísseis com um alcance de mais de 300 km e carga possível de 500 kg.

Assim, disposição de um acordo informal de supridores ao mesmo tempo serve de inspiração e é tornada mais rigorosa, passando a ser obrigatória por meio do Conselho. Do ponto de vista estritamente militar, é claro que a especificidade do quadro geopolítico da região do Oriente Próximo, onde a pouca *profundidade estratégica* dos países os faz muito vulneráveis, explicaria esta medida mais estrita.

O parágrafo 9, que resumiremos, começa por solicitar ao Iraque que apresente ao SG-ONU em um prazo de quinze dias a partir da adoção da resolução – e não de sua aceitação – uma declaração relativa à localização, quantidades e tipos de todos os itens especificados no parágrafo 8 *supra* e que permita uma «urgent, on-site inspection as specified below» (parágrafo 9, letra a).

O *Caput* da letra b) refere-se ao plano a ser seguido para as operações de inspeção e desarmamento já citadas e por citar, que será desenhado pelo Secretário-Geral em consulta com os Governos apropriados e, caso necessário, com o Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Cabe a pergunta sobre quais seriam os «Governos apropriados», o que implica total descarte do princípio da democracia e da distribuição geográfica equitativa consagrados na prática das Nações Unidas.

A letra b) do parágrafo 9, em seu inciso i) estabelece a UNSCOM:

«i) the forming of a Special Commission, which shall carry out immediate on-site inspection of Iraq's biological, chemical and missile capabilities, based on Iraq's *declarations* and the designation of any *additional locations* by the Special Commission itself;» (grifo nosso)

Este ponto sobre os locais a serem inspecionados é fundamental, na medida em que, seguindo a tendência a privilegiar as inspeções-desafio

(*challenge-inspections*), dá à Comissão Especial e a seus inspetores o direito de buscar onde quer que desejem – baseados em informações fornecidas pelos «Governos apropriados» – sem estarem limitados pelo que o Estado inspecionado alega ter ou não.

O inciso ii) do parágrafo 9 obriga o Iraque a *entregar* todos os itens relacionados em 8 a) – armas químicas e biológicas – à UNSCOM para destruição, remoção ou inutilização – inclusive os descobertos pela Comissão –; e a *destruir*, sob a supervisão da Comissão, todas suas capacidades missilísticas inclusive lançadores.

Com isto, conclui a parte relacionada a armas químicas, biológicas e sistemas de mísseis da resolução 687 (1991), o que constitui o mandato central e precípuo da UNSCOM. O inciso iii), no entanto, estende de certo modo este mandato ao instruir a UNSCOM a prover toda a assistência e cooperação necessária ao Diretor-Geral da AIEA na implementação da parte seguinte do desarmamento do Iraque, a relativa às armas nucleares. Apesar de este trabalho centrar-se na UNSCOM, enquanto órgão subsidiário do Conselho dotado de características inovadoras, não tendo como objeto a AIEA e suas atividades no Iraque, cabe tocar nos pontos principais dessa interação entre os dois órgãos. Inicialmente, é necessário apontar as peculiaridades do recurso à AIEA sob a 687 (1991):

«Involving the IAEA with the implementation of Resolution 687 involved – at least potentially – another risk. IAEA is not a specialised agency, subsidiary to the United Nation, but rather an independent organisation cooperating with the United Nations under a specific agreement (INFCIRC 11). *Thus, in principle, involving the Agency could mean involving its policy-making organs, the Board of Governors and the General Conference. Such an eventuality was far from desired by the Security Council which, acting under Chapter VII of the Charter, wanted to keep firm and exclusive control of operations under the Cease-Fire Resolution.* The Council, in Resolution 687 and related resolutions, consequently *addressed not the IAEA, but the Director-General of the IAEA, thereby excluding its policy-making organs while making full use of its Secretariat.* As the costs of the IAEA for carrying out activities under Resolution 687 are covered by the United Nations through the Special Commission, the budgetary role of the IAEA General Conference can not be called into play either. *As far as the Director General is*

concerned, his activities under Resolution 687 cannot be questioned by the policy-making organs of the IAEA. Firstly, he has a direct reporting capability to the Security Council under the Statute of IAEA and furthermore, according to the cooperation agreement with the UN, the Agency shall "cooperate with the Security Council by furnishing to it at its request such information and assistance as may be required in the exercise of its responsibility for the maintenance or restoration of international peace and security.» (grifo nosso, Molander, 1992, p.141)

O subterfúgio ou «casuísmo» de recorrer não à Agência, mas ao seu Diretor Geral, diminuiu assim radicalmente as possibilidades de controle de outros foros que não o restrito do Conselho de Segurança.

Apesar da estreita cooperação entre a UNSCOM e a AIEA, a primeira tem a tarefa de coordenação. Sobretudo, é a única responsável pela designação de locais adicionais, *não-declarados pelo Iraque*.

«This means that the Special Commission is responsible for the analysis of the Iraqi weapons programmes, and thus becomes the main recipient of intelligence and information from Member States regarding all programmes, including nuclear.» (p. 140)

Antes disso, o parágrafo 10 além de requerer o óbvio – que o Iraque se comprometa a não usar, desenvolver, construir ou adquirir nenhum dos itens acima citados (armas químicas, ou biológicas, e sistemas de mísseis), estabelece que o Secretário-Geral deverá desenvolver, em consultas com a Comissão Especial, um plano para o futuro controle (*monitoring*) e verificação do cumprimento pelo Iraque das obrigações citadas neste mesmo parágrafo. Como se verá, a resistência do Iraque em aceitar aspectos da implementação deste plano ocasionou a resolução 715 (1991).

As partes que exigem apenas comportamentos de abstenção do Iraque – a renúncia às armas químicas e biológicas, e o sistema de mísseis, além das nucleares, que veremos a seguir – não colocam tanto problema. As operações de *inspeção* e *destruição*, em contraste, exigem a cooperação ou, pelo menos, o não entrave por parte do Iraque. Serão essas justamente aquelas que acarretarão as maiores dificuldades de implementação da resolução 687 (1991).

A parte nuclear começa, tal como a anterior, tirando as conclusões operacionais do parágrafo preambular relativo ao TNP:

«*Invites* Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, of 1 July 1968;»

Este *convite* é o fundamento para os parágrafos seguintes, que vamos resumir para fins de concisão. O parágrafo 12 inclui:

— o acordo incondicional do Iraque de não adquirir ou desenvolver armas nucleares ou material utilisável para armas nucleares ou subsistemas ou componentes ou instalações para pesquisa, desenvolvimento, apoio ou fabricação relacionada com o anterior;

— a obrigação de submeter ao Diretor-Geral da AIEA, em um prazo de quinze dias a partir da adoção da resolução, uma declaração sobre a localização, as quantidades, e os tipos de todos os itens mencionados antes;

— a obrigação de colocar todo o material relacionado com o anterior sob a exclusivo controle, para custódia e remoção, da AIEA, com a cooperação da UNSCOM;

— a obrigação de aceitar inspeções urgentes e a destruição, remoção ou inutilização do material mencionado acima;

— e finalmente a obrigação de aceitar um plano para o futuro controle e verificação do seu cumprimento dessas obrigações tal como especificado no parágrafo 13.

O parágrafo 13, portanto, além de requerer ao DG-AIEA o estabelecimento de um tal plano, que envolve a aplicação de salvaguardas da agência a todas as instalações relevantes do Iraque, requer que se proceda a inspeções *in situ* imediatas, com a cooperação da Comissão Especial, não apenas das instalações *declaradas* mas também de quaisquer outras sítios adicionais (*additional locations*) designados pela UNSCOM.

Além do papel logístico necessário, este mandato suplementar concedido à UNSCOM visa permitir que se recorra a informações secretas de certos Governos, difíceis de tramitar via AIEA[22].

Este parágrafo inclui ainda o estabelecimento de um plano para a destruição, remoção ou inutilização de todo o material relevante, a ser implementado nos 45 dias subsequentes.

---

[22] Cabe notar que a contribuição técnica da AIEA se limitava basicamente às suas áreas de especialização, mormente controle de materiais nucleares e avaliação de projetos, *sendo a área de armas nucleares propriamente dita atribuída à UNSCOM*, que contava em seu *pool* de inspetores com técnicos oriundos das potências nucleares.

O parágrafo 14, após este duríssimo elenco de obrigações imposto ao Iraque, adquire um tom algo irônico:

«*Takes note* that the action to be taken by Iraq in paragraphs 8, 9, 10, 11, 12 and 13 of this resolution represent steps towards the goal of establishing in the Middle East a zone free from weapons of mass destruction and all missiles for their delivery and the objective of a global ban on chemical weapons;»

Assim termina a parte de desarmamento da seção C.

3.4. Outras disposições relevantes

A seção F, dedicada às sanções de tipo comercial impostas pela resolução 661 (1991) – as quais são mantidas com a exceção do referente a remédios, equipamentos de saúde e gêneros de primeira necessidade – , inclui em seus parágrafos 21 e 22 os dispositivos politicamente mais importantes de toda a resolução:

«*Decides* that the Council shall review the provisions of paragraph 20 above [manutençaão das sanções] every sixty days in light of the policies and practices of the Government of Iraq, including the implementation of all resolutions of the Security Council, for the purpose of determining whether to reduce or lift the prohibitions referred therein;» *Decides also* that upon the approval by the Council of the programme called for in paragraph 19 and upon Council agreement that Iraq has completed all actions contemplated in paragraphs 8 to 13, the prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq and the prohibitions against financial transactions related thereto contained in resolution 661 (1990) shall have no further effect;»

O parágrafo 22 veio a transformar-se no principal pomo da discórdia entre o Iraque e a UNSCOM, entre o Iraque e o Conselho, e volta e meia ameaça tornar-se divisivo entre os próprios membros permanentes. O debate sobre o levantamento do embargo às importações de petróleo iraquiano, vitais para aquele país, passou a concentrar-se em

torno ao cumprimento integral ou não pelo Iraque de suas obrigações de desarmamento[23].

Curiosamente, o parágrafo 24 (e os que seguem, 25, 26 e 27 na mesma seção F) trata de transferências de armas convencionais, tecnologia e pessoal de treinamento ou apoio ou manutenção sob a mesma rubrica que o comércio em geral. Isso tenderia a demonstrar – e sublinhar – que a proibição de cooperação por parte de qualquer Estado nessas atividades é vista mais como uma sanção – aqui sim de caráter penal, punitivo – do que como medida preventiva.

A resolução estaria assim frisando a diferença entre o *direito a possuir armas convencionais* – apenas temporariamente suspendido para o Iraque –, correlato do princípio da legítima defesa previsto na Carta, e a *proibição de certas categorias de armas vistas como desestabilizadoras*, no plano regional ou global. Aquelas podem ser controladas, mas não proibidas[24] [25].

---

[23] Releva notar que não fora o intuito inicial do Conselho vincular as sanções da resolução original sobre a matéria às «políticas e práticas» do Governo do Iraque, ou ao seu desarmamento instaurado mais tarde pela seção C da resolução 687 (1991). O discurso do Representante Permanente do Reino Unido quando da aprovação da resolução 661 (1990) é claro a este respeito, ao enfatizar em sua intervenção dois pontos: «The first is that the draft resolution will remain in effect only so long as resolution 660 (1990) is not complied with. Secondly, economic sanctions should not be regarded as a prelude to anything else. Here I obviously refer to military action.» (citado por Hume, 1994, p. 190) Não é preciso recordar que nenhuma das duas promessas se verificou.

[24] Sur, em sua análise, oferece uma explicação mais restrita e menos convincente, que serviria, no entanto, para dar uma melhor imagem às proibições seletivas da resolução 687 (1991). Segundo ele, «Leur trait commun est de s'attacher aux éléments, aux instruments, aux armements qui, à l'occasion de la crise du Golfe ont soit été employés par l'Iraq, soit ont servi à exercer des menaces contre les Etats de la coalition, voire d'autres Etats. Ainsi la résolution 687 (1991) ne prévoit pas un désarmement complet de l'Iraq, mais s'attache aux armements ou moyens de combat dont le danger pour le maintien de la paix a été plus particulièrement aigu pendant la phase conflictuelle, et dont le maintien porrait rester menaçant à l'avenir.» (Sur, 1992, p.25) Dentre as armas convencionais, os mísseis são incluídos, tal como as armas de destruição em massa, não apenas porque foram militarmente significativos na fase do conflito aberto, como quer Sur, mas sobretudo porque, como vimos antes, possuem o mesmo potencial equalizador e desestabilizador daquelas armas. Sur dá algumas razões adicionais às que já apontamos para a não inclusão dos armamentos clássicos ou convencionais na seção C. Em primeiro lugar, eles já foram suficientemente destruídos no curso dos combates. Em segundo, não seria oportuna a criação de um vazio militar no Iraque, tendo em vista que a preocupação do Conselho é o restabelecimento da paz e da segurança – e, cabe adicionar, o interesse dos EUA é, apesar de tudo, manter um Iraque suficientemente de pé para não fortalecer por tabela ao Irã. Finalmente, tanto a determinação do que seria um nível conveniente de armamento convencional como sobretudo a verificação deste limite colocariam problemas demasiado complexos.

[25] Corden (1994a) argumenta que isso se deu talvez «because of a sense that Iraq suffered heavy losses of conventional weapons during the Desert Storm campaign».

O último parágrafo da resolução, de número 34, reveste-se de particular importância. Através dele, o Conselho de Segurança,

«*Decides* to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of this resolution and to secure peace and security in the area.»

O Conselho permanece assim em pleno controle da situação e, *em particular do processo de desarmamento do Iraque*, cabendo-lhe aquilatar o grau de cumprimento e cooperação demonstrado pelo Iraque e, portanto, avaliar a oportunidade de levantar as sanções que a resolução 687 (1991) mantém em vigor. O Conselho tem assim à sua disposição, apenas para mencionar o tema deste trabalho, uma enorme capacidade de coerção para obrigar o Iraque a desarmar-se e permitir a verificação de seu desarmamento.

3.5. Uma comparação histórica

Nesta seção, faremos breve análise comparativa do regime imposto ao Iraque com outro regime resultante de acordos de paz neste século, as condições impostas à Alemanha em 1919, através do Tratado de Versalhes e instrumentos conexos. Para isso, recorreremos ao excelente estudo coletivo publicado sob a direção de Fred Tanner (1992).

De início, cabe sublinhar a grande semelhança entre as cláusulas do Tratado de Versalhes dedicadas ao desarmamento alemão e o tratamento dispensado ao Iraque pela resolução 687 (1991). Esta convergência tenderia a minimizar ainda mais o caráter de «nova ordem» atribuído à época inaugurada por esta última operação político-diplomático-militar.

Entre os pontos de aproximação podemos sublinhar os que seguem: o Estado derrotado deve ao mesmo tempo ser «punido», medida relativa ao passado, e «impedido de causar danos novamente», o foco sendo então o futuro, a prevenção; as medidas incluem «armas de destruição em massa» – no caso alemão as armas químicas apenas, tratadas com rigor especial, embora não proibidas anteriormente – o Protocolo de Genebra somente seria firmado em 1925; existe um sistema de controle, de *verificação*, com total acesso a qualquer ponto do território a ser

inspecionado, sem nenhum respeito ao conceito tradicional de soberania[26]; e finalmente o sistema de controle é exercido pela coalizão vitoriosa, em um caso através do comando aliado, no outro através do Conselho de Segurança, que reúne entre os cinco Membros permanentes três membros da coalizão, e que de qualquer modo participou da decisão de usar a força.

Dois estágios na conclusão da I Guerra podem ser distinguidos: o Armistício de 1918 e o Tratado de Paz de Versalhes de 1919. O segundo é que nos interessará mais de perto aqui, até porque, segundo Tanner, o conceito de desarmamento alemão começou na agenda com baixa prioridade, porque, paradoxalmente, os franceses se opunham inicialmente a ele[27].

Cabe observar, como semelhança adicional, que o processo de desarmamento alemão se vinculava ao objetivo de um desarmamento mais geral a ser perseguido dentro da Liga das Nações, em continuidade com o Ponto Quatro apresentado por Wilson[28]:

«In order to render possible *the initiation of a general limitation of armaments of all nations*, Germany undertakes strictly to observe the military, naval and air clauses which follow.» (citado em Tanner, 1992, grifo do autor, op.cit., p. 11)

É curioso ver aí um procedimento em tudo equivalente ao aplicado pela resolução 687 (1991), qual seja *desarmar de imediato a um Estado contra o pano de fundo de um desarmamento futuro de outros Estados* – no caso alemão, todos os demais Estados; no do Iraque, os Estados da região.

---

[26] «The Inter-Allied Commission of Control may establish their organisations at the seat of the central German Government. *They shall be entitled as often as they think desirable to proceed to any point whatever in German territory*, or to send subcommissions, or to authorise one or more of their members to go, to any such point.» (grifo nosso, texto citado em Tanner, 1992, p.179)

[27] O raciocínio, algo tortuoso, era que a França não desejava uma retirada prematura das tropas aliadas, e considerava que o desarmamento alemão poderia acelerá-la, prejudicando a segurança nacional de seu país. Esta posição irá evoluir ao longo do processo de negociação e implementação do Tratado de Versalhes, tendo os franceses se tornado, mais adiante, os mais ardorosos defensores do desarmamento alemão e de sua verificação coercitiva continuada. A esta altura, ao contrário, ingleses e norte-americanos passavam a temer que uma força militar alemã severamente reduzida não seria capaz de conter as vagas da revolução bolchevique.

[28] «Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.»

De todo modo, Wilson logrou incluir uma versão de seu Ponto Quatro no Pacto, como parte do artigo 8:

«the members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.» (citado por Tanner, 1992, p.11)

O procedimento pode ainda ser aproximado do desequilíbrio entre as obrigações, sob o TNP, dos países não-nuclearmente armados e as obrigações vagas e sem prazo de cumprimento das potências nucleares. Em ambos os casos, países ou grupos de países têm que se comprometer no curto prazo a fazer algo que outros eventualmente virão a fazer em prazo indefinido.

Para resumir este quadro de comparações entre o Tratado de Versalhes e o regime imposto ao Iraque pela resolução 687 (1991), vejamos as seguintes características do primeiro, que em muitos casos se aproximam notavelmente do segundo, já visto *supra*:

1) o mecanismo era pormenorizado e coercitivo;

2) sua duração era ilimitada;

3) além de limites para tropas e sistemas de armas (cabe lembrar que à época eram os *armamentos convencionais* o foco de tais medidas, dada a inexistência de armas nucleares ou de sistemas de «delivery» à distância para quaisquer tipos de carga), o regime tornava *proibida*, para a Alemanha, a posse de certas armas, como as químicas, que só viriam a ser proibidas – e mesmo assim apenas o uso e com exceções – para os demais países mais tarde e por convenção livremente assinada (o Protocolo de Genebra de 1925) como dito acima;

4) na área naval e aeronáutica, estava também a Alemanha proibida de possuir submarinos e forças aéreas militares ou navais (aqui pode-se supor, como no caso dos tanques e veículos blindados, que o objetivo é privar o Estado considerado agressor e inconfiável dos meios de guerra considerados *inerentemente* ofensivos e desestabilizadores, como as armas de destruição em massa e sobretudo os mísseis no caso do Iraque);

5) as atividades de *verificação* estavam divididas em várias fases, similares às previstas na resolução 687 (1991): a) coleta de informação sobre a localização e quantidades de todos os itens limitados sob o

Tratado; b) inspeção inicial para verificar a informação prestada pela Alemanha; c) recebimento dos itens excedentes; d) supervisão da destruição, pela Alemanha, dos itens excedentes; e) identificação das fábricas militares que poderão continuar sua produção sob supervisão; f) e supervisão da destruição ou conversão de todos os demais locais de produção militar;

6) todos os custos de verificação eram pagos pela Alemanha (como no caso do Iraque);

7) e finalmente a ameaça de ações militares em caso de não cumprimento ou manobras dilatórias teve papel preponderante, bastando citar o ultimato dos Aliados de 1921 – o «London Ultimatum»—, que ameaçava ocupar militarmente o Ruhr se certas exigências não fossem imediatamente aceitas (ameaça cumprida em 1923, com a ocupação pela França e pela Bélgica da citada região, embora por motivos diferentes, vinculados ao não cumprimento pela Alemanha de disposições relativas a reparações.)

Os problemas de implementação também guardam notável semelhança com os da resolução 687 (1991). Os alemães se opuseram a princípio ao controle permanente de suas fábricas militares; foram acusados em diversos relatórios de não-cooperação com as autoridades aliadas; e as reações da população alemã estavam longe de ser entusiásticas em relação à «Interallied Military Control Commission – IMCC», até por que as medidas de desarmamento tinham efeitos diretos na dramática questão do desemprego, além do desprestígio e humilhação do país. Tanner relata especificamente que

«in several cases Allied officers were harassed. In the Fall of 1924, for instance, threatening crowds stoned vehicles of Allied Officers in Ingolstadt and Passau.» (Tanner, 1992, p. 20)

Algumas conclusões de ordem geral podem ser retiradas desta análise do desarmamento alemão sob o Tratado de Versalhes:

— a implementação de medidas de desarmamento coercitivo depende da coesão dos Estados que decidem sobre a questão (no caso alemão, durou até o Pacto de Locarno e a evidência de uma crescente colaboração germano-soviética;

— o êxito ou fracasso do desarmamento imposto à Alemanha não se restringe à questões de implementação e cumprimento; como diz

Tanner, «The coercive, unilateral disarmament of the German armed forces left profound frustrations in the German population» (Tanner, 1992, p. 25);

— este fato, somado ao fato de que se pode destruir estoques de armas e instalações de produção, mas não a capacidade tecnológica já adquirida, levou a que as violações mais graves, segundo Tanner, fossem as de *não-produzir* e *não-testar*, inclusive na área de armas químicas.

Vale reproduzir na íntegra parágrafo de avaliação final, mesmo regional, sobre aquele processo histórico do autor citado nesta seção:

«Versailles has become a synonym of failed efforts to construct a stable post-war order. The causality behind this is, however, less the imposition of a non-negotiated, unilateral and coercive disarmament scheme on Germany, *but rather the inability of the members of the League of Nations to proceed to general disarmament.* Versailles has not been the only case of compulsory disarmament, but it has definitely contributed to the general assumption that *disarmament, unilaterally enforced on the defeated party after a war can only serve short-term objectives, and cannot be used as an element for a lasting post-war order.*» (grifo nosso, Tanner, 1992, p.24)

Esta análise, somada às considerações sobre os efeitos políticos das medidas na Alemanha caucionam a conclusão de Tanner no sentido de que:

«Thus, regardless of how successful the disarmament exercise, the political side-effects had in the long-term overcome any security gains from disarmament. This same line of thought is only a step away from General Groener's argument that *it was the disarmament itself that was responsible for the illegal militarisation and rearmement of Germany in the post-war period.*» (grifo nosso, Tanner, 1992, p.25)

Aplicado o paralelo ao caso do Iraque, pode-se especular que o caráter unilateral, discriminatório e coercitivo da resolução 687 (1991) impede qualquer consentimento efetivo e franco do Iraque ao seu desarmamento; gera frustrações em sua elite e sua população, independente da manutenção do atual regime; e possivelmente estimulará, quando as condições o permitirem – mormente através da erosão do

consenso no Conselho a respeito da manutenção das sanções – uma retomada dos programas militares iraquianos ora proibidos.

As promessas de estender o regime imposto ao Iraque a todo o Oriente Médio, por seu caráter vago e por estarem naturalmente atadas à evolução do processo de paz, eminentemente político, não permitem augurar que uma ordem realmente nova instaure-se a partir da resolução 687 (1991), nem mesmo regionalmente.

Ao mesmo tempo, cumpre salientar as diferenças entre os dois casos, e portanto as prováveis diferenças entre seus resultados. A Alemanha era uma potência de nível global e embora suas duas tentativas de contestação à ordem mundial se tenham revelado infrutuosas, terminaria sempre ou por colocar novas ameaças de instabilidade – caso do conflito começado em 1939 – ou por ter que ser incluída no núcleo do sistema internacional – o que veio a ocorrer após 1945 e sobretudo 1989, ainda que agora com base em suas capacidades econômicas e não nas militares.

O quadro em que se move o Iraque é de âmbito regional e tão fragmentado que tem sido possível a manutenção das obrigações resultantes do conflito do Golfo sem maiores possibilidades de contestação por parte de Bagdá, que não tem encontrado apoio nem entre seus vizinhos ou parceiros naturais. Estas observações não descartam a pertinência do paralelo histórico acima comentado, mas certamente a qualificam consideravelmente.

4. A experiência da UNSCOM na implementação da seção C da resolução 687 (1991)

As atividades da UNSCOM despertaram muitas expectativas, sob dois ângulos diversos: o político e o técnico.

O primeiro consiste em seu papel *dissuasivo*[1] para qualquer potencial proliferador futuro, o qual dependerá de seu sucesso em localizar e eliminar efetivamente todas as armas de destruição em massa e instalações de produção conexas do Iraque (Pearson, Graham S., 1993, p. 312 e 319).

O segundo reside em seu papel *probatório e sinergético* com outros regimes de verificação: assim como recebeu aportes de técnicas e procedimentos de verificação utilizadas pela AIEA e existentes na Convenção de Armas Químicas, entre outros, é hoje considerada uma experiência-piloto para futuros regimes de verificação, com ênfase na intrusividade[2].

Alguns autores vão ainda mais longe, colocando a implementação eficaz ou suficiente da resolução 687 (1991) como um teste crucial para o Conselho e para a nova fase do sistema de segurança das Nações Unidas, do qual dependeria, inclusive, o encaminhamento da própria questão da ampliação do número de assentos permanentes. É o caso de Serge Sur, que, após se perguntar se a resolução 687 não seria demasiado ambiciosa, assim opina no trabalho já citado:

---

[1] Curiosamente, a *dissuasão* – do sistema de segurança coletiva e do poder militar dos EUA – não foi eficaz antes da Guerra do Golfo. Como diz Legault: «(...) if there is any lesson to be drawn from the failures of deterrence, the Gulf War is a case in point. Diplomacy failed, deterrence failed, and the coalition fell into a situation it wanted to avoid in the first place: war.» (Legault, 1993b, p.406)

[2] A maioria dos autores não deixa de frisar a excepcionalidade da situação iraquiana, de difícil repetição: «This model for OSI is probably the ultimate in effective inspections. However, this regime was imposed on Iraq essentially by force and *it is difficult to imagine sovereign States voluntarily accepting such a regime on their territory*. While much can be learned from this experience, it is not a useful general model for verifiying international agreements or for the avoidance and settlement of arms control disputes.» (grifo nosso, Ifft, 1994, p.16) Cabe observar, contudo, que o aspecto técnico – a eficiência das inspeções altamente intrusivas – por um lado leva a uma certa *desvalorização* das inspeções mais restritas possíveis em outros contextos; e, portanto, leva naturalmente a uma demanda por mais intrusividade no futuro, o que já vem ocorrendo na AIEA.

«Sans prétendre apporter une réponse assurée ou définitive à cette question, force est de reconnaître qu'elle domine les perspectives de l'application, et, au delà, conditionne dans une certaine mesure l'avenir du Conseil de sécurité. Ayant entrepris de mettre en oeuvre un processus opérationnel de grande ampleur avec des moyens limités, il se condamne à réussir et à persuader.» (Sur, 1992, p. 48)

Esta conexão paradoxal, a de que a maior relevância e efetividade do Conselho desde o fim da guerra fria trabalharia contra a alteração de sua composição, é identificada justamente por Almeida Pinto como uma razão para o recuo dos Membros permanentes no debate sobre a questão:

«Conjectura bastante mais plausível é a de que a própria atuação do Conselho de Segurança e, muito particularmente, seu envolvimento na reação, já a partir de agosto de 1990, à invasão do Kuaite tenham servido para reforçar em membros permanentes a convição de que não lhes conviria contemplar a hipótese de mudanças no órgão capazes de em parte diluir sua projeção e supostamente passíveis de tornar mais difícil o processo de tomada de decisões em um contexto internacional cambiante e instável.» (Almeida Pinto, 1994, p.107).

É claro que a percepção de um país como o Brasil é inversa, e o crescente papel do Conselho, não apenas frente a crises específicas, mas mais significativamente na consolidação de precedentes e conceitos sobre a ordem internacional, tornam desejável uma presença brasileira.

4.1. A constituição da UNSCOM

A UNSCOM é criada e suas funções definidas pelos parágrafos 9, 10, 12, 13 da seção C da resolução 687. Algumas características sobressáem de imediato:

— o mecanismo burocrático é leve, sobretudo se contrastado com a amplitude das missões que lhe são atribuídas;

— a opção foi privilegiar a economia de meios, com ênfase na utilização dos recursos existentes nas Nações Unidas e no aporte dos Estados Membros – a única inovação institucional é a própria UNSCOM;

— foi estabelecida com uma rapidez fulminante, contra o pano de fundo das acusações de letargia que sofre com frequência o sistema das Nações Unidas;

— os prazos de implementação são também brevíssimos: quinze dias para recebimento das declarações; quarenta e cinco dias para o estabelecimento de um plano de conjunto das operações; conclusão da execução deste plano em outros quarenta e cinco dias, o que deveria totalizar três meses para o fim das operações[3];

— predomina, portanto, um extremo voluntarismo e a intenção de explorar o mais velozmente possível uma situação favorável.

Arrastada pela liderança norte-americana e ocidental, a burocracia das Nações Unidas torna-se mecanismo interventor e excepcional. É verdade que tanto as pessoas, como os recursos materiais e financeiros, como em fim as diretrizes provém em sua maior parte de fora da organização e aí permanecem.

Pode-se dizer que a UNSCOM obedece a uma lógica de *terciarização*, ou mesmo de *privatização* das Nações Unidas, aí entendida metaforicamente como processo de devolução aos Estados Membros não apenas do controle político dos órgãos, mas em grande parte de sua execução efetiva[4] [5].

Coube ao Secretário-Geral designar o seu Presidente executivo – o diplomata sueco Rolf Ekéus, com vasta experiência nas negociações da CD, em Genebra, sobretudo aquelas relativas à Convenção de Armas Químicas, e em Viena, nas negociações sobre armas convencionais entre os dois blocos – e o primeiro Presidente executivo adjunto – o professor norte-americano H. Robert Galluci, com passagens pelo Departamento

---

[3] Quando o Conselho aprovou o Plano do Secretário-Geral das Nações Unidas para a aplicação do parágrafo 9 da resolução 687 (1991), em 17 de junho de 1991, através da resolução 699 (1991), este documento interpretou que o prazo inicialmente fixado de 45 dias não era limitativo, que as operações poderiam prosseguir até a conclusão das atividades requeridas.

[4] Ao visitar-se os escritórios da UNSCOM, na sede das Nações Unidas em Nova York, surpreendem por sua modéstia – um conjunto de cinco ou seis salas com uma dezena de funcionários permanentes. Todos os demais são alocados pelos Estados em sistema de *pool*. É verdade que muitos outros funcionários encontram-se «no terreno» ou na base em Bahrain.

[5] O plano para a aplicação da seção C, apresentado pelo Secretário-Geral em obediência ao parágrafo b) da resolução 687 (1991) (documento S/22614, de 17/05/91), dizia: «La Commission spéciale, guidée par son Président exécutif, fera appel à un nombre restreint de fonctionnaires au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York pour établir des plans détaillés des opérations sur le terrain en Iraq(...) Ces plans indiqueront la composition des équipes d'experts, venus de différents pays...».

de Estado e a *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA). O Presidente da UNSCOM não foi portanto designado pelo Conselho, nem eleito por seus outros 19 pares.

A distribuição geográfica *não-equitativa* era outro traço marcante da Comissão Especial, com apenas três países periféricos estando representados por peritos – Indonésia, Nigéria, e Venezuela. Pode-se especular sobre se este desequilíbrio se deve às reticências dos países periféricos sobre o próprio exercício, como quer Sur, ou a um processo de escolha que excluiu representantes de países periféricos mais *combativos*. Não se deve esquecer que, malgrado sua suposta e requerida neutralidade, peritos deste gênero mantém fortes vínculos com os seus Governos e não são agentes livres ou *funcionários da humanidade*, como imaginava Edmund Husserl que devessem ser os filósofos. Ademais, não estão a serviço exclusivo da organização, mantendo suas outras atividades no intervalo das inspeções e/ou outras atividades da UNSCOM[6].

4.2. A implementação das resoluções do Conselho pela UNSCOM

O caráter revolucionário das medidas de desarmamento previstas na resolução 687 (1991); a capacidade de aprová-las pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; e a criação de um órgão tão novo e inovador como a UNSCOM, não poderiam, assegurar, entretanto e por isso mesmo, o êxito das operações de execução[7]. Essas se mostraram

---

[6] Molander argumenta que a UNSCOM não podia ser um órgão colegiado e deliberativo típico das Nações Unidas, cujos membros são apontados pelos Governos segundo critérios geográficos estritos, buscando tomar decisões por consenso. Considera que «(S)uch a body would obviously not have been commensurate to deal with the operative and urgent task presented by Resolution 687» (...) «While all geographical regions were represented among the twenty-one members appointed by the Secretary-General to the Special Commission, the requirement of expert knowledge in either of the weapons areas – nuclear, chemical, biological or ballistic missiles – led to a preponderance of members from industrialised countries.» (Molander, 1992, p. 143)

[7] As dificuldades de implementação da resolução 687 (1991) se mostraram, como diz Serge Sur, «épisodiquement spectaculaires et toujours quotidiennes.» (1992, pg. 47) Em sua avaliação, se originam de um conjunto de condições encontradas na prática, no objeto da inspeção: «Elles sont dues à des raisons objectives, tenant au climat, à la nature du terrain, à la desorganisation de l'Etat, au caractère souvent clandestin des installations ou activités visées, comme à leur aspect parfois rudimentaire.» (pg. 47) Mas além dessas condições objetivas, que provém do modo de ser do objeto, se apresentam condições de origem subjetiva: «Elles résultent également de facteurs subjectifs, la résistance, passive voire parfois active, opposée par l'Iraq à l'exécution de ses obligations.» (pg. 47)

muito mais difíceis na prática do que se esperava, o que levará provavelmente a uma reavaliação de ordenamentos como o previsto na resolução 687 (1991) e das medidas de verificação demasiado intrusivas em seu conjunto.

Se uma vitória militar segundo o melhor figurino clausewitziano, seguida da imposição de medidas mandatórias pelo CSNU sob o Capítulo VII, e o apoio consensual fornecido até agora por este órgão não foram capazes de obter a cooperação plena de um regime em situação de isolamento internacional como o de Bagdá, menos êxito terá o secretariado técnico de alguma agência multilateral, implementando medidas de verificação que se baseiem simplesmente em acordos multilaterais e seus mecanismos próprios de implementação.

Não cabe interpretar, todavia, as dificuldades na implementação do mandato da UNSCOM como um *problema técnico*, como muitas vezes o faz a literatura sobre o assunto, propondo novos e mais extraordinários equipamentos – sensores com raios gama, radares que atravessam o solo, etc. –, nem como uma questão legal, vinculada à simples recusa pelo Iraque de cumprimento de suas obrigações adquiridas no contexto da resolução 687 (1991) e outras. A questão é *política*, confrontando atores dos dois lados com suas táticas e estratégias. Uma interpretação pura e simplesmente legalista, no sentido de que o Iraque deve cumprimento pleno e expedito de suas obrigações, esqueceria o caráter político do Conselho; o caráter político da resolução em apreço; e o caráter político do duplo processo de interpretação da resolução e de avaliação do comportamento iraquiano. Por mais negativo que seja o julgamento sobre as ações iraquianas que levaram à imposição daquele conjunto de obrigações, não se deve perder de vista que enquanto ator político o Iraque busca naturalmente protelar, evitar, contornar, suspender e se possível terminar o regime de exceção que lhe foi imposto. Por sua vez, a UNSCOM não constitui órgão *apolítico*, eminentemente técnico. Sem descer a considerações específicas sobre sua composição e sobre a relação notória e ostensiva entre ela e as comunidades de informações de alguns países, basta recordar que é um órgão subsidiário do Conselho, e que este, por sua vez, configura mecanismo decisório onde os atores têm pesos bastante diferenciados.

A partir desta percepção do processo como *político* se poderia fazer uma tentativa de divisão de seu desenrolar até hoje em três fases:

— a primeira fase da implementação: declarações iraquianas sobre os armamentos e atividades proibidas; descobertas de lacunas, contradições e omissões nas declarações; inspeções cada vez mais intrusivas; em suma, *período de mínima colaboração iraquiana*;

— a segunda: destruição dos estoques declarados e identificados, continuação das inspeções decididas pela UNSCOM, recurso crescente à informes fornecidos por alguns estados e, posteriormente, criação da Unidade de Avaliação de Informações (*Information Assessment Unit*); a baixa colaboração iraquiana inicial se transforma em *estratégia de atrito e resistência*, incluindo, no plano legal, a recusa de aceitar formalmente a resolução 715 (1991), que prevê planos para o controle futuro e permanente das instalações de uso dual no Iraque[8];

— a terceira: término da destruição dos estoques de armas químicas; aceitação pelo Iraque da resolução 715 (1991); início do planejamento e da colocação em vigor do a) mecanismo permanente de verificação e controle, centrado em instalações e itens «dual use»; e b) regime de controle de importações/exportações sensíveis; *elevado nível de cooperação do Iraque, mas baixo retorno por insistência da UNSCOM em maiores informações sobre programas passados* na área de armas biológicas e oposição constante de EUA e Reino Unido ao levantamento do embargo petrolífero.

Cleminson (1994), em uma abordagem de caráter técnico, divide o trabalho da UNSCOM em três fases:

— verificação através de inspeções intensivas da exatitude das declarações iraquianas acerca dos equipamentos e materiais militares proibidos; esta tarefa inclui inspeções para assegurar-se de que *os artigos proibidos não estão estocados em locais não declarados*;

— destruição ou inutilização dos artigos proibidos, que pode ser levada a cabo conjuntamente com a primeira;

— e finalmente a terceira etapa (execução ulterior) consiste em verificar que *o Iraque cumpra no futuro* as resoluções pertinentes da ONU.

Poder-se-ia classificar as três fases *técnicas* como apresentação do *armamento – declaração*; processo de *desarmamento – destruição*; e

---

[8] Um argumento iraquiano é o de que como a 715 foi adotada após a 687, todas as disposições desta última deveriam ser implementadas antes da 715 começar a sê-lo, inclusive e sobretudo o levantamento do embargo petrolífero previsto no parágrafo 22.

garantia de *não-armamento – não-proliferação*, as três correspondendo a três dimensões temporais diversas: informação sobre o *passado*; execução no *presente*; e planejamento para o *futuro*. Como se verá, os dois aspectos que causaram maiores problemas foram justamente a aceitação pela UNSCOM da completude das informações sobre o passado e a aceitação, pelo Iraque, das medidas voltadas para o futuro. A destruição de armamentos e mesmo de instalações de produção causaram relativamente menos problemas. Cabe adiantar que a UNSCOM vincula a total revelação das atividades anteriores à efetividade de seu controle futuro.

4.3. Descrição e relato das principais atividades da UNSCOM

A resolução 687 (1991) foi adotada em 3 de abril de 1991. Os membros da Comissão Especial foram designados em 18 de abril; o Presidente-Executivo, Embaixador Rolf Ekéus (Suécia), assumiu seu posto em 24 de abril. Os planos para a implementação da seção C da resolução mencionada foram apresentados em 17 de maio (documento S/6124). Simultaneamente, um escritório de campo foi estabelecido em Bahrain e um de apoio em Bagdá. A UNSCOM recebeu, por doação ou empréstimo, dois aviões C-160 baseados em Bahrain e três helicópteros pesados para serem mantidos em Bagdá, além de facilidades para controle (monitoring) de altitude – aparelhos U-2 norte-americanos.

Para se ter uma idéia mais clara da rapidez com que começou a funcionar a UNSCOM, fruto da vontade política de alguns Estados Membros, se comparada com o conhecido vagar da burocracia multilateral, a primeira inspeção realizou-se em 14 de maio e ao fim desse ano já se haviam completado mais 22, com uma média de 20 a 25 inspetores por equipe.

Os planos para o controle (*monitoring*) de longo prazo do Iraque foram submetidos em 2 de outubro e adotados por unanimidade pelo Conselho de Segurança através da resolução 715 (1991).

Antes de passarmos a uma narração das peripécias envolvendo a implementação do mandato da UNSCOM no terreno, cabe resumir as principais descobertas da comissão, a partir de 1991, que confirmaram a existência de programas avançados na área de armas de destruição em massa e mísseis balísticos, embora a avaliação dos serviços de informação

ocidentais tenha pecado por excesso em alguns casos, e por modéstia em outros.

O conjunto de inspeções permitiu revelar um programa clandestino orientado para a obtenção de armas nucleares, incluindo, *inter alia*, pesquisas para enriquecimento de urânio com três diferentes alternativas tecnológicas; e um programa de pesquisa e projeto (*design*) de armas nucleares. Não foram encontradas armas nucleares já produzidas e o tempo estimado para alcançar este estágio varia conforme as análises. Uma das mais abalizadas, no entanto, a de David Kay, um dos inspetores-chefes da fase inicial, é no sentido de que

«at the time of the Gulf War they were probably only 18-24 months away from their first crude nuclear device and no more than 3 to 4 years away from more advanced weapons. (Kay, 1994, p.2)[9] .

Foi igualmente descoberto um gigantesco programa na área de armas químicas, que apresentava aliás graves defeitos de segurança. Cabe observar que no plano químico foi fácil localizar e estimar a existência, a localização e a quantidade dos armamentos disponíveis.

Quanto as armas biológicas, um programa avançado de pesquisa pesquisa militar foi identificado, mas a produção dessas armas não pôde então ser provada. Esta avaliação (Sur, 1992, p.50) contrastaria com o alarmismo a respeito de fontes ocidentais antes, durante e depois da Guerra do Golfo. O Iraque aceitou ter mantido um programa de pesquisa relacionado a agentes como «anthrax» e «toxina de botulismo», que poderiam ter resultados tanto ofensivos como defensivos. Não se encontraram quantidades relevantes para fins bélicos ou sistema de carga/lançamento para armas biológicas. A UNSCOM busca até hoje mais informação sobre essas atividades e principalmente sobre vultosas importações na área (*growth media*), sendo esta uma das últimas áreas de divergência aberta entre a comissão e o Governo do Iraque. Cabe mencionar que apesar do reconhecimento pelos próprios iraquianos da existência de programas no passado, a destruição total dos prédios

[9] «The most significant Iraqi report was issued on July 7, 1991; in it Iraq admitted efforts to enrich uranium with the EMIS (separação isotópica eletromagnética) technology. Iraq declared that it only succeeded in producing 0,5 kilograms of low enriched enriched uranium. This list included 3 grams Pu reprocessed from irradiated fuel. Contrary to the previously declared 2.6 grams, the reprocessing was illegal insofar as it was recovered from irradiated fuel not officially exempted from safeguards.» (Chauvistré, 1992, p. 10)

envolvidos, já previamente destruídos em parte pela guerra, dificultou a identificação precisa do estágio em que se encontravam os programas.

Na área missilística, foram encontrados e destruídos 62 mísseis balísticos e quatro *superguns*[10], além de cerca de 500 itens importantes vinculados a um projeto de mísseis balísticos.

Na implementação da resolução 687 (1991), as questões nucleares progressivamente tomaram maior importância do que as relativas às armas químicas e biológicas, e aos sistemas de mísseis. Este fato ocorreu à medida que se revelava a escala do programa nuclear clandestino do Iraque, e também devido a que os esforços de escamoteamento não foram grandes no que toca a armas biológicas e químicas, em contraste com a área nuclear. Nesta, houve até recurso à intimidação física dos inspetores, como veremos mais adiante (Cleminson, 1994, e Molander, 1992).

Molander considera que, com relação a programas aos quais o Iraque, após sua derrota, *concedia menos importância*, como os de armas químicas e biológicas, não foi feito nenhum esforço ativo de escondê-los. Isso tenderia a mostrar que a ineficácia dissuasiva das armas químicas e biológicas – que apesar de brandidas como ameaça por Saddam Hussein não impediram o ataque da coalizão nem a derrota – fizeram Bagdá colocar nas armas nucleares qualquer esperança de ter uma capacidade de dissuasão e de ameaça no futuro. Notícias recentes surgidas na imprensa internacional tenderiam a confirmar, apesar de todos os controle em vigor, a persistência deste objetivo[11].

Segundo Cleminson, desde o início a maior sensibilidade às investigações no campo nuclear parecia indicar – como se confirmou – que havia um importante programa secreto nuclear no Iraque.

É digno de nota que, ao contrário do que se poderia esperar, o programa nuclear militar iraquiano era *mais* avançado, amplo e sofisticado do que pensavam saber os serviços de inteligência ocidentais. As capacidades iraquianas nas áreas de armas químicas e biológicas, e contrapartida, haviam sido exageradas e o conhecimento sobre o setor missilístico era incompleto.

---

[10] Os artefatos, cuja existência havia sido negada por Bagdá, eram um canhão de 350 mm, já construído e testado, e componentes para dois canhões adicionais do mesmo calibre e dois supercanhões de 1000 mm.

[11] Notícia do *Journal de Genève* de 10/06/95, sobre importação de zircônio, metal usado em equipamentos nucleares, interceptada em Chipre.

Na parte de destruição, cabe observar que em relação às armas biológicas o processo foi fácil porque, como indicamos antes, as instalações relevantes já haviam sido destruídas parcialmente durante os combates. No que tange às armas químicas, tendo sido fácil a identificação e localização, o principal problema foi a segurança dos inspetores e outros envolvidos e a proteção ambiental, antecipando dificuldades de muito maior monta do que se imagina venha a ocorrer quando do início do processo de destruição previsto na Convenção de Armas Químicas[12].

Foi, como se imaginava, no setor de destruição das instalações voltadas para a pesquisa e outras atividades relacionadas à futura produção de armas nucleares; e na de mísseis balísticos, onde o Iraque resistiu mais, dado o alto valor do investimento e a sofisticação dos equipamentos.

A UNSCOM tinha direitos de inspeção de grande alcance sob as resoluções 687 (1991), 707 (1991) e 715 (1991) e disposições mais pormenorizadas foram elaboradas pela comissão e comunicadas ao Iraque pelo Secretário-Geral em uma troca de cartas datada de 6 de maio de 1991 e que passou a vigorar em 14 de maio de 1991[13].

O Iraque, no entanto, segundo a a percepção da UNSCOM, tentou sempre *reinterpretar* os termos daquele acordo ou estabelecer praxes que limitassem os direitos da UNSCOM – provavelmente já visando o futuro pós-suspensão do embargo petrolífero, quando entraria em vigor o sistema de verificação e controle permanentes.

O Iraque tem afirmado, primeiro, que esses direitos e obrigações se dirigiam a uma fase específica e não deveria ter vigência ilimitada; e, segundo, que seus termos foram impostos sob coerção militar.

O primeiro incidente sério envolvendo uma inspeção ocorreu em 28/06/91, quando inspetores, ao chegarem a uma instalação suspeita

---

[12] Cabe lembrar a quantidade de estoques de um país como a Rússia, seu atraso tecnológico no campo da destruição e o custo da operação como um todo. É por isso que muitos autores ocidentais, somando os custos indiretos, econômico-sociais da conversão; o custo da verificação; e o custo direto da destruição de armamentos alegam não haver grandes expectativas de um *peace dividend*.

[13] Entre os muitos privilégios e imunidades julgados necessários para o cumprimento da missão da UNSCOM então consagrados constam: – liberdade irrestrita de entrada e saída sem demora ou impedimento de seu pessoal, propriedade, suprimentos, equipamento, peças de reposição e outro itens bem como meios de transporte, incluindo a emissão expedita de vistos de entrada e saída; – direito a acesso desimpedido a qualquer local ou instalação para o propósito de inspeções *in situ* em cumprimento do parágrafo operativo 9 da resolução 687 (1991), esteja o local ou instalação acima ou abaixo do nível do solo – não havendo qualquer limitação no número de locais ou instalações que podem ser inspecionados, inclusive simultaneamente; – e direito a solicitar, receber, examinar e copiar qualquer arquivo, dado ou informação ou examinar, reter, mover ou fotografar, inclusive gravar em vídeo, qualquer item relevante para as atividades da comissão e a conduzir entrevistas.

situada em Fallujah[14], surpreenderam a remoção de equipamentos relevantes para o programa de enriquecimento de urânio por separação isotópica eletro-magnética – sobretudo as peças chamadas de *calutrons*[15] – e foram, além de impedidos de entrar, dissuadidos de perseguir os veículos de transporte por tiros disparados para o ar.

Em 28/06/91, o Presidente do Conselho fazia declaração sobre a matéria, na qual deplorava o incidente, condenava a conduta das autoridades iraquianas e afirmava que tais incidentes constituíam violações flagrantes da resolução 687 (1991) e dos compromissos assumidos na troca de cartas entre o Secretário-Geral das Nações Unidas e o Chanceler iraquiano.

Outro incidente célebre foi aquele conhecido como o do estacionamento (*parking lot incident*) ocorrido em setembro de 1991, quando inspetores ficaram quatro dias bloqueados em um estacionamento, com documentos ali recuperados, os quais depois lhes foram tomados. Quando puderam partir e recuperar os documentos, não foi possível avaliar quanto do material inicial lhes foi efetivamente devolvido. Apesar disso, entre estes documentos se encontravam informações importantes sobre o processo de fabricação de armas nucleares propriamente ditas[16].

Os incidentes de Fallujah levaram ao envio de uma missão de alto nível da UNSCOM, liderada por seu Presidente-Executivo, ao Iraque, cujos resultados foram insatisfatórios.

Em 15 de agosto de 1991, o Conselho adotava por unanimidade a resolução 707 (1991), que não somente condenava o Iraque pela violação de uma série de obrigações sob a resolução 687 (1991), como estendia, ampliava e especificava as obrigações do Iraque e os direitos da UNSCOM e da AIEA (Chauvistré, 1992).

---

[14] David Kay, que liderou a inspeção, descreve que «I still recall vividly on my first inspection mission, 22 June to 3 July, when I concluded that the advance overnight notice of upcoming inspections that IAEA's Vienna headquarters had insisted on giving the Iraqis was only allowing them to move equipment and documents before the inspectors arrived. My decision, taken in the field, was to conduct the first ever *zero-notice* arms inspection the next morning.» (grifo nosso, 1994, Kay, p.5)

[15] Calutron – Tecnologia inventada por Ernest O. Lawrence e usada para a produção de urânio enriquecido para a bomba de Hiroshima e também pela URSS e pela China nos estágios iniciais de seus programas, sendo depois abandonada pelo alto consumo de energia.

[16] O *parking lot incident* está vinculado ao que Chauvistré qualifica de «the spetacular disclosure of documents that proved the existence of a full-scale nuclear-weapons research programme in Iraq. (...) The team obtained evidence that the Iraqi Atomic Energy Commission, and the ministries of defence and of industry, were all involved in the nuclear-weapons programme (focusing on the implosion-type design) under the code name "Petrochemical Three" (PC-3).» (Chauvistré, 1992, p.14)

Nesta resolução surge conceito novo e de extrema relevância para todo o processo, cuja interpretação divergente é até hoje motivo de impasse entre o Iraque e a UNSCOM, qual seja o de

«full, final and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction and ballistic missiles with a range greater than 150 km».

Embora não explicitamente incluído no texto, a UNSCOM e os estados mais ativos neste tema no Conselho, passaram a interpretar como parte essencial das obrigações iraquianas a de revelar de modo abrangente e pormenorizado suas *atividades passadas* naquelas áreas, entre as quais a lista de supridores e as redes para aquisição clandestina de itens relevantes.

Assim justifica esta exigência o então porta-voz da UNSCOM, Tim Trevan:

«These data were required because, without sufficient baseline information, it was impossible for UNSCOM to gain a full understanding of the banned weapons programmes, and hence for it to establish a material balance, or to verify Iraq's assertions independently.» (Trevan, 1993a, p.173)

É a obrigação de checar de forma autônoma as informações do Iraque que levaria supostamente à necessidade de conhecer a rede passada de fornecedores.

Esta concepção pede alguns comentários:

— a letra da resolução 707 (1991) não parece caucionar essa interpretação – ademais, se era tão importante o conhecimento pleno do passado, porque não tê-lo explicitado no texto da resolução, eventualmente em parágrafo próprio?

— as medidas de verificação correntemente se dirigem à existência ou não de atividades que transgridam determinado tratado no presente, não no passado;

— não parece necessário saber efetivamente tudo sobre o passado das atividades militares de um país – basta ter direito de acesso no presente e no futuro, o que as resoluções 687, 707 e 715 garantem à UNSCOM amplamente;

— a questão do passado coloca problemas politicamente delicados, que, tal como visto nos debates em diversos foros, Estados só aceitariam revelar sob medidas coercitivas do Conselho sob o Capítulo VII.

Um outro argumento apresentado pela comissão, é o de que a UNSCOM não pode fazer sua avaliação final na ausência de declarações adequadas, porque poderiam persistir itens não-declarados. Aqui se registra uma mudança relevante do critério da verificação: da possibilidade de detecção – que inclusive assume papel sobretudo dissuasivo – para a efetiva exaustividade da informação.

A questão do *passado* ocupou e ainda ocupa espaço significativo nas divergências Iraque/UNSCOM. Outra questão que ocupou longamente os debates entre a UNSCOM e o Iraque – esta voltada para o *futuro* – foi a da aceitação formal por este último da resolução 715 (1991), que endossou os planos para o controle e a verificação permanentes do Iraque preparados pela UNSCOM e pela AIEA, aprovada em 11/10/91.

Como se sabe, a resolução 687 (1991) incluía em seu texto a necessidade de o Iraque aceitá-la de modo oficial, o que foi feito, consagrando-se assim aquele dispositivo como um acordo de cessar-fogo. O mesmo preceito não constava das resoluções 707 (1991) e 715 (1991), tendo Bagdá protelado ao máximo proclamar publicamente sua obediência às mesmas. A questão não deixa de ser curiosa porque ambas foram adotadas sob o Capítulo VII da Carta o qual torna ainda mais inequívoca sua obrigatoriedade, já garantida, em princípio, pelos artigos 25 e 48 da Carta[17].

A resistência iraquiana se devia a que a resolução 715 (1991) estabelece os planos para a verificação e o controle permanentes do Iraque, o que hipoteca, para sempre as atividades civis daquele país em qualquer área de tecnologia dual e torna praticamente inviável qualquer retomada dos planos na área militar. A resolução 687 tinha duas características diferentes: foi adotada em meio a um conflito militar, o que tornava aconselhável aceitá-la para evitar maiores danos e a eventual chegada

---

[17] Trevan apresenta uma intepretação curiosa da liberdade de contratar ao dizer que «Initially Iraq's situation was analogous to a state signing a disarmament treaty. While Iraq lost a war and had the terms of the "treaty" imposed upon it, it explicitly agreed to the terms, *choosing them in preference to continued war.*» (grifo nosso, Trevan, 1993a, p.177)]

das tropas da coalizaão a Bagdá; e embora previsse proibições definitivas e controle permanente, era menos pormenorizada e específica no que tange a este último aspecto.

A controvérsia chegou a ser tão aguda que até mesmo as novas declarações solicitadas pela 715 (1991) foram apresentadas por Bagdá como se tivessem sido feitas sob a resolução 687 (1991). Em uma carta datada de 19 de novembro, o Chanceler iraquiano argumentou com o Secretário-Geral das Nações Unidas que as resoluções 707 e 715 eram arbitrárias, contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas (Trevan, 1993a, p.173).

Novo incidente ocorreu em 5 de julho de 1992, quando o Iraque tentou impedir o acesso de inspetores ao Ministério da Agricultura – a UNSCOM tinha informações de duas fontes (Ekéus, 1993, p.693) sobre a relevância da documentação ali recolhida sobretudo no que tange aos programas de mísseis balísticos – alegando que edifícios de Ministérios eram símbolos da soberania nacional e portanto não podiam ser invadidos. A UNSCOM alegou que as resoluções não faziam exceções e que outro Ministério havia sido visitado antes.

Em 6 de julho, o Conselho adotou uma declaração considerando o Iraque novamente em violação de suas obrigações sob a resolução de cessar-fogo, o que parecia implicar a possibilidade de retomada, mesmo que parcial, das hostilidades.

O Iraque ofereceu aceitar uma inspeção por indivíduos de países não-alinhados membros do Conselho, sem nenhuma participação da UNSCOM. O Conselho recusou a idéia e finalmente, ameaçado novamente de ações militares, o Iraque recuou, não sem que antes a vigilância mantida no perímetro do Ministério por inspetores da UNSCOM tivesse que ser suspedida por uma escalada de violência que incluiu tentativas de assassinato contra membros da equipe.

O período de tratativas incluiu uma nova visita do Presidente-Executivo da UNSCOM a Bagdá, entre 17 e 19 de julho, e reuniões intensas entre ele e o Representante Permanente do Iraque junto às Nações Unidas, em Nova York, entre 24 e 26 de julho. A inspeção foi realizada apenas em 28 de julho e nada encontrou – segundo a UNSCOM devido à demora de 23 dias –, além de evidências de recentes mudanças de móveis e documentação, mas serviu como prova de força para mostrar que a comissão não aceitava a isenção de nenhum lugar no Iraque a seus direitos de inspeção. Segundo Ekéus,

«The solution to this crisis, which at times nearly led to military action, established to the satisfaction of the Special Commission its unequivocal right to enter any site or building in Iraq, withou exception.» (Ekéus, 1993, p.693)

Vale notar que ao descrever seus contatos com a parte iraquiana no período subsequente, Ekéus afirma, em contraste talvez não percebido com a frase anterior e com o próprio resultado do impasse acima descrito, ter reiterado que a comissão continuaria suas atividades de inspeção

«with due regard to Iraq's legitimate concern for its dignity and sovereignty.» (Ekéus, 1993, p.694)

Apesar da solução política em alto nível para a confrontação no Ministério da Agricultura, uma campanha de ataques contra os funcionários da comissão teria continuado, apresentando indícios, segundo fontes da UNSCOM, de ser fomentada desde os altos mandos políticos iraquianos.

O ano de 1992 foi marcado, na área de armas químicas, pela concentração nas atividades de destruição. Na área de armas biológicas, que iria se transformar em um dos pontos de discórdia na fase mais recente dos trabalhos, dúvidas continuaram a serem expressas pela UNSCOM quanto à exaustividade das declarações iraquianas sobre seus programas anteriores, e as inspeções continuaram com poucos resultados concretos.

A recusa do Iraque em aceitar a resolução 715 (1991), e o início de sua implementação em termos de controle, levou o Conselho de Segurança, em 19 de fevereiro de 1992, a considerar o Iraque em violação (*material breach*) da resolução de cessar-fogo e a despachar para Bagdá uma missão de alto nível chefiada pelo Presidente-Executivo da UNSCOM, Embaixador Rolf Ekéus, munido de uma declaração requerendo que o Iraque oferecesse as garantias necessárias de cumprimento das resoluções do Conselho «or face serious consequences» (Ekéus, 1993, p.692).

Cabe registrar que, paralelamente ao impasse de princípio, o Iraque impediu o começo da destruição de instalações e equipamentos vinculados com seu programa de produção de mísseis, alegando a possibilidade legal e técnica de sua reconversão para a produção de mísseis de alcance não proibido.

A missão reportou ao Conselho que o Iraque não havia fornecido as garantias de cumprimento incondicional e que, portanto, a implementação da 715 (1991) não podia ser iniciada.

O Conselho novamente condenou o Iraque e este solicitou fosse permitida a apresentação de suas razões diretamente àquele órgão. Os debates ocorreram em 11 e 12 de março no Conselho de Segurança e apesar da defesa de sua posição pelo Vice-Primeiro-Ministro Tarek Aziz, o Presidente do Conselho, falando em nome de todos os seus membros, declarou que o Governo do Iraque deveria tomar medidas imediatas para cumprir plena e incondicionalmente com suas obrigações sob as resoluções relevantes.

O Iraque não cumpriu a obrigação de aceitar a resolução 715 (1991), mas aceitou a destruição de dez grandes instalações para a produção de mísseis balísticos e uma grande quantidade de equipamento para este fim.

Este fato concluiu um período de confrontação entre o Governo do Iraque e a UNSCOM em torno à questão de saber se items que *não constituíssem armas estritamente proibidas* deveriam ser destruídos sob o regime do cessar-fogo.

Foi após este passo que se procedeu à destruição, sem contestação, de instalações técnicas de grande relevância na área nuclear, incluindo oito prédios e equipamentos, no complexo de pesquisas nucleares de Al Atheer-Al Haytham.

Cabe observar que tensões constantes envolveram a entrada de aviões no espaço aéreo iraquiano, seja para transporte de pessoal da UNSCOM vindos de Bahrain, seja para inspeções – U-2 para vôos de altitude, por exemplo –; e de helicópteros, mais comumente usados para controle e inspeções surpresa, por sua mobilidade. Parte das divergências giravam em torno às alegações iraquianas sobre regras de segurança que deveriam impedir vôos sobre Bagdá, parte à negativa do regime iraquiano a oferecer garantias de segurança aos referidos vôos.

Quanto ao primeiro ponto, embora a UNSCOM tenha evitado recorrer a sobrevôos da capital, objetivando não melindrar o regime iraquiano, nunca aceitou o princípio de que pudesse sofrer limitações em seus deslocamentos.

Em abril de 1992, o Iraque enviou carta à UNSCOM mencionando recente incursão iraniana em seu espaço aéreo e, em função disso, solicitando que os vôos de U-2 fossem interrompidos, «in order to avoid any unfortunate incidents», tendo acrescentado que a continuação dos

vôos poderia agora «endanger the aircraft itself and its pilot» (Trevan, 1993a, p.175).

Esta atitude iraquiana se reforçou em setembro de 1992, com o estabelecimento pela coalizão de uma *no-fly zone*, com Bagdá buscando impedir que os aviões da UNSCOM atravessassem a referida área em seus vôos para e do Iraque, utilizando uma rota mais longa. A UNSCOM considerou que esta medida tornaria inviável seus vôos já que a base dos C-160 era em Bahrain, além de considerá-la «an infringement of its rights» (Ekéus, 1993, p.695)

Após um ano marcado por avanços e retrocesso, em seu relatório ao Conselho de Segurança datado de 17 de dezembro de 1992 a UNSCOM reportava que

«despite progress in many areas, no major breakthrough has been achieved which could make it possible to change the conclusions of the previous report to the Security Council.» (documento S/24984)

Segundo a UNSCOM as áreas que deveriam ser cobertas para que a comissão pudesse reportar ao Conselho o pleno cumprimento pelo Iraque de suas obrigações eram as seguintes: A) aceitação e implementação pelo Iraque dos privilégios e imunidades da UNSCOM, inclusive os relativos a vôos, sobrevôos e pousos; B) aceitação formal de suas obrigações sob as resoluções 707 e 715 (1991); C) fornecimento de documentação capaz de substanciar declarações já feitas e oferecer um quadro completo de suas redes de supridores; D) revisão e complementação de suas declarações que constituam a total, completa e definitiva revelação (*disclosure*) requerida pela resolução 715 (1991); e E) o início e funcionamento fluido dos planos para o controle e a verificação permanentes que assegurem que o Iraque não readquirirá as armas ora proibidas[18].

[18] Cabe observar que na data de redação deste trabalho se podem considerar como cumpridos os itens A), B) e E) pelo Iraque. Os itens C) e D), além de envolverem exigência inédita em processos de verificação de desarmamento e não estarem claramente amparados nas resoluções pertinentes do Conselho, como vimos acima, permitem intepretações divergentes de modo indefinido, já que sempre se pode considerar uma documentação ou e uma revelação como incompletas, sobretudo se o ônus da prova cabe, como aqui, ao réu, não ao acusador. O argumento repetidamente levantado pelos funcionários da UNSCOM de que «(T)he information provided was tailored to what Iraqi authorities believed UNSCOM already knew, rather than constituting a frank and open disclosure» confirma este viés.

Em janeiro de 1993, nova controvérsia, com o Iraque exigindo que a UNSCOM deixasse de voar por meios próprios para e do Iraque, utilizando ao invés aviões da *Iraqi Airways* ou recorresse a uma rota terrestre a partir de Amã na Jordânia. Em 8 de janeiro, o Conselho adotou uma declaração presidencial requerendo ao Iraque que permitisse os vôos da UNSCOM e apontando a recusa iraquiana como violação de suas obrigações.

Em 17 de janeiro, o Iraque apresenta como barganha a idéia de que permitiria e garantiria a segurança de tais vôos se em troca a UNSCOM assegurasse que aparelhos da coalizão (isto é, de França, Reino Unido e EUA) não voariam no espaço aéreo iraquiano ao mesmo tempo que os da comissão. Esta declarou não estar em posição de fornecer as garantias e o impasse perdurou.

Após novo período de exacerbação de tensões e do bombardeio das instalações de Al-Rabiah pela coalizão, em 19 de janeiro de 1993, o Iraque recuou e assegurou a segurança dos vôos da UNSCOM através de uma rota direta entre Bahrain e o Iraque.

Todos esses episódios correspondem ao duplo movimento, por um lado das autoridades iraquianas buscando testar os limites do empenho do Conselho de Segurança e da UNSCOM e estabelecer precedentes práticos de restrições aos direitos de inspeção da UNSCOM; e por outro, a reação sempre vigorosa da UNSCOM, apoiada no consenso do Conselho, e em última análise na ação dos próprios membros da coalizão, por meios militares, que decide em última instância os impasses.

Em janeiro de 1993, o Governo do Iraque comunicou oficialmente à UNSCOM que considerava que os novos arranjos para controle provisório (sobretudo através da instalação de câmeras de vídeo e fotografia) em um centro de pesquisa e projeto de mísseis (Ibn Al Haytham) seriam conduzidos estritamente no âmbito da resolução 687 (1991), o que implicava recusa da resolução 715 (1991). Declarações similares ocorreram ao longo do tempo em relação a outros mecanismos de controle provisório.

Parece claro que o Iraque perseguia dois objetivos nesta fase: questionar e erodir os amplíssimos direitos de inspeção, imunidades e privilégios de que gozava a UNSCOM; e obter uma conclusão rápida do que considerava uma fase primeira e autônoma de implementação de suas obrigações sob a resolução 687 (1991) – a identificação e destruição das armas e programas proibidos (correspondente às duas primeiras fases,

declaração e destruição de armamento) –, que seria seguida da pronta implementação pelo Conselho de Segurança do parágrafo 22 da resolução – isto é, o levantamento do embargo petrolífero. Esses fatos se dariam, na intepretação iraquiana, *antes* do início da implementação do mecanismo permanente de controle e verificação.

Pode-se questionar se, dados esses passos, o Iraque se disporia a cumprir a fase seguinte, a terceira, de controle do seu não-armamento. Como se sabe, basta um veto para impedir a decisão de levantar o embargo petrolífero, mas depois dessa suspensão seria necessário a construção de nova maioria para reinstaurá-lo, o que poderia tornar-se difícil quanto mais a guerra do Golfo se afastasse no passado. Por outro lado, o Iraque continuaria sob o regime da resolução 687, adotada sob o Capítulo VII, e os líderes da coalizão, cuja vontade política e determinação não parecem ter esmorecido, sempre poderiam recorrer à ameaça e ao uso da força, conforme sua interpretação.

O auge da confrontação entre a UNSCOM e o Iraque foi atingido no segundo semestre de 1993, quando a UNSCOM informou Bagdá de que desejava instalar, como parte de suas atividades provisórias de controle, no aguardo do início de seu mecanismo permanente de controle e verificação, câmeras fotográficas acionadas por controle remoto em dois locais usados para testes de foguetes nas instalações missilísticas de Al Rafah e Al Yawm Al Azim. O Iraque bloqueou a instalação do equipamento arguindo que o mesmo somente poderia ser considerado como obrigatório no âmbito da resolução 715 (1991), que não havia ainda aceitado e permanecia em discussão entre o Iraque e o Conselho de Segurança.

O Conselho manteve sua posição, contra-argumentando que aquela resolução havia sido adotada sob o Capítulo VII da Carta (Trevan, 1994, p.172) e que sua obrigatoriedade para o Iraque não dependia de aceitação formal. A resposta tem algo de curioso, ao restringir a obrigatoriedade às decisões do Conselho sob o Capítulo VII, e ao contrastar com a exigência constante na resolução 687 (1991) de concordância do Iraque.

A resistência continuada do Iraque ensejou uma visita do Embaixador Rolf Ekéus a Bagdá em julho, buscando convencer as altas autoridades daquele país a resolver a crise. A missão indicou que o problema efetivo era o mecanismo permanente de verificação e controle, tendo sido encontrada uma solução provisória para a crise das câmeras e iniciado um processo de diálogo sobre o problema de fundo.

Segundo Trevan, que participou das referidas conversas,

«Iraq's stated concern about the plans for ongoing monitoring and verification was that they represented an unacceptable and indefinite infringement of Iraq's sovereignty, territorial integrity and national security because of the very extensive powers of inspection, etc. conferred on UNSCOM by the general provisions of the plans.» (Trevan, 1994, p.174)

Adicionalmente, as autoridades iraquianas alegavam não ter nenhum incentivo para cooperar na medida em que os Estados Unidos e o Reino Unido haviam tornado claro que não haveria levantamento das sanções ou do embargo às exportações de petróleo até que Saddamn Hussein fosse removido do poder. Iraque parecia disposto a esperar até que a unidade do Conselho se deteriorasse, munido de algumas reservas financeiras que havia logrado preservar.

O esforço da UNSCOM era no sentido de provar tanto que o Conselho se manteria unido e firme, como que o tratamento seria objetivo, baseado no cumprimento dos dispositivos de desarmamento da 687 (1991) e em sua vinculação com o parágrafo 22, e não em objetivos de políticas externas de membros permanentes do Conselho.

As conversações então encetadas inauguraram uma guinada no relacionamento entre a UNSCOM e o Iraque, visível durante todo o segundo semestre de 1993. Já em julho de 1993, o Iraque pela primeira vez aludia a sua intenção e disposição de cumprir os planos contidos na 715 (1991).

Reuniões técnicas de alto nível ocorreram em Nova York em agosto e setembro, produzindo o primeiro relatório conjunto Iraque/UNSCOM ao Conselho, indicando um grau de consenso crescente entre as duas partes.

Esta melhora progressiva culminou em 26 de novembro de 1993 quando o Iraque comunicou formalmente às Nações Unidas sua aceitação da resolução 715 (1991) e dos planos para a verificação e o controle permanentes (carta do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Iraque ao Presidente do Conselho de Segurança, documento S/26811). Em resposta à solicitação pela UNSCOM de entrega de declarações no âmbito da resolução 715 (1991), o Iraque modificou retroativamente sua posição legal, afirmando agora que suas declarações anteriores, postas no contexto

da resolução 687 (1991), deveriam ser consideradas como tendo sido apresentadas sob a 715 e os planos aí previstos.

As câmeras que ocasionaram a crise de junho, e que haviam sido apenas instaladas, como solução parcial, foram finalmente ativadas. Neste novo clima, lançaram-se inspeções aparatosas, com helicópteros adicionais equipados com novos sensores (entre os quais radares capazes de penetrar em níveis subterrâaneos e radares infra-vermelhos), sem causar, como no passado, reação alguma por parte do Iraque.

Cabe notar, aliás, que por diversas vezes atividades de investigação maciças, recorrendo a impressionantes recursos humanos e tecnológicos, tiveram pouco resultado. Um exemplo seria aquela realizada entre 28 de setembro a 1o. de novembro de 1993, a partir de denúncias sobre a realização de atividades proibidas e a existência de esconderijos de itens proscritos, na área de mísseis. Esta operação envolveu a inspeção de cerca de 30 locais, 28 missões com helicópteros equipados com *ground-penetrating radar* (GPR), totalizando mais de 56 horas de vôo, para concluir que «no undeclared prohibited items or activities were identified.» (Trevan, 1994b, p.753) Cabe registrar a dificuldade que encontraria um organismo efetivamente multilateral – como a AIEA – para justificar tal desproporção entre custos e meios utilizados, de um lado, e resultados, de outro.

A essa altura, a UNSCOM passava a considerar que as declarações iraquianas eram corretas, mas incompletas, alegando-se que a verificação final tornava-se difícil pela asserção iraquiana de que a documentação correspondente foi destruída. A argumentação se torna ainda mais especiosa quando a própria UNSCOM reconhece em artigo de seu porta-voz que

> «The quantities for imports and production declared by Iraq are within UNSCOM's estimate range.» (Trevan, 1994b, p.746)

O ano de 1993 termina sem que duas pré-condições consideradas essenciais sejam cumpridas para que a UNSCOM possa reportar que o Iraque está em pleno cumprimento de suas obrigações: revisão de suas declarações até atingir os padrões de completude requeridos pela comissão, inclusive em relação ao passado, e contando com a documentação correspondente; e o estabelecimento pelo Iraque de um ***track record*** de aceitação e cooperação na implementação de todos os aspectos do plano.

A fase 1993/94 da UNSCOM apresentava assim três prioridades: verificar definitivamente as declarações sobre o passado militar iraquiano e suas redes de supridores; preparar e começar a operar o sistema permanente de verificação; e elaborar as propostas de controle da área de exportação/importação.

O período iniciado com a aceitação formal pelo Iraque da resolução 715 (1991), em novembro de 1993, foi marcado por grande otimismo por parte da UNSCOM. O Iraque parecia buscar cada vez mais adequar-se às exigências das resoluções pertinentes e àquelas, mais específicas, feitas pela UNSCOM e pela AIEA no terreno. Em contrapartida, tinha-se uma percepção de rigidez e inflexibilidade por parte não apenas da UNSCOM, mas sobretudo de certos membros permanentes do Conselho – EUA e Reino Unido –, que aparentemente subordinavam a aplicação das resoluções pertinentes a objetivos de política externa alheios a seu contexto.

O ano de 1994 foi marcado ainda por altos e baixos na relação Iraque/UNSCOM: excelente encontro Ekeus/Tarik Aziz em fevereiro de 1994, em Bagdá, com promessas de plena cooperação; acusações iraquianas contra a UNSCOM e seu Presidente Executivo em março, em Nova York, de motivações políticas; novamente clima positivo em abril, em Bagdá, com promessas de aceitação dos direitos plenos de inspeção da UNSCOM após o levantamento do embargo petrolífero.

Ao longo desse processo, a UNSCOM se mostrava preocupada com a perspectiva de uma mudança de atitude do Iraque caso não houvesse um claro reconhecimento por parte do Conselho quanto ao progresso que se estava obtendo. A Comissão comunicou esta preocupação aos Membros do Conselho, a partir de junho de 1994, alertando sobre uma possível ruptura do Iraque – cessação da cooperação, mesmo limitada, com a UNSCOM, que visava ao fim do embargo petrolífero, e opção por uma estratégia alternativa. A UNSCOM alertou sobre os riscos de que o Iraque expulsasse a UNSCOM e outras operações das Nações Unidas de seu território e fizesse novos movimentos contra o Kuaite.

Em novas conversas de alto nível em Bagdá, em outubro de 1994, o Iraque ameaçou o Presidente Executivo da UNSCOM de cessar a cooperação com a UNSCOM, e, em 6 de outubro, o Embaixador Rolf Ekeus e sua equipe souberam das manobras militares na direção do Kuaite. Essas causaram, como se sabe, rápida e dura reação do Conselho, através primeiro de uma declaração do Presidente, e depois de uma resolução

em 15 de outubro, que alertava o Iraque para cessar suas manobras e ameaças contra a UNSCOM.

Na verdade, as operações da UNSCOM prosseguiram sem interrupção durante o período de tensão e em meados de outubro o Iraque estava de novo assegurando à UNSCOM seu desejo de continuar a cooperar.

A esta altura se torna relevante mencionar que a UNSCOM, a AIEA e o Comitê de Sanções estabelecido pela resolução 661 (1990) tinham a obrigação de submeter, desenvolver e implementar, conforme o parágrafo 7 da resolução 715 (1991) um mecanismo para o controle futuro das exportações de outros países para o Iraque, que sejam relevantes para a seção C da resolução 687 (1991).

O mecanismo ou sistema permanente de controle e verificação se baseará em inspeções regulares (mas imprevistas) de instalações que causam preocupação; em um inventário de todos os itens de uso dual, isto é, aqueles que têm usos permitidos mas que poderiam ser usados para a aquisição de armas proibidas; e no acompanhamento do destino dos itens inventariados.

Subjacentes às inspeções e ao estabelecimento e manutenção de inventários acurados, haverá um importante conjunto de atividades interligadas: vigilância aérea com uma variedade de sensores, sensores remotos, etiquetas e selos; uma variedade de tecnologias de detecção; informações obtidas de outras fontes (leia-se *intelligence*). A essas medidas se acrescentarão, quando as sanções sobre transferências de itens de uso dual forem levantadas, notificações – e não licenciamento – de exportações sensíveis sob o mecanismo de controle de importação/exportação a ser instalado.

Um ponto digno de nota é que a UNSCOM – e alguns membros permanentes – desejam que antes de qualquer levantamento do embargo petrolífero sejam feitos testes definitivos do sistema de controle e verificação permanentes.

Cabe observar, para fins de comparação, que os Estados normalmente assinam acordos de desarmamento com importantes consequências para sua segurança – não-aquisição de armas nucleares (TNP ou Tlatelolco); não-aquisição e/ou destruição de certas armas (convenção de armas químicas); etc. – sem terem *testado* as medidas de verificação correspondentes. O excesso de zelo na vinculação da suspensão das sanções a todos esses passos prévios fica assim bastante evidente.

Como apoio a essas e outras atividades, a UNSCOM estabeleceu o Centro de Controle (*monitoring*) e Verificação de Bagdá. Este conta com acomodações e apoio logístico para aquelas atividades; conexão por rádio e televisão às câmeras de controle remoto, o que permite acesso às imagens em tempo real; e laboratórios de biologia e química, para capacitar o grupo de controle a proceder a suas próprias análises de amostras, sem ter que enviá-las e esperar os resultados para agir. Mais tarde, o Centro será provido de peritos em controles de importação/exportação para executar as operações previstas no mecanismo de controle das exportações e importações.

Ao fim de 1994, as conclusões de Tim Trevan (1995), eram no sentido de que logo ambos os sistemas —controle e verificação permanente das atividades duais e o de *export/import* – estariam operacionais, o primeiro dependendo apenas de detalhes técnicos, o segundo de questões políticas.

Tendo em vista que as notificações terão que ser verificadas por *no-notice inspections* para garantir sua completude, Trevan conclui que os dois sistemas, o de Verificação e Controle Permanentes e o de Controle de Exportação/Importação devem ser vistos como diferentes aspectos de um só regime de verificação e controle.

O único ponto faltante seria o da visão completa dos programas passados. A UNSCOM pretendia dedicar grande parte de seu tempo a conseguir do Iraque mais informações sobre isso através de outras fontes.

Pode-se dizer que toda a fase que vai de 3 de abril de 1991 até novembro de 1993 corresponde à *fase épica* da implementação da resolução 687 (1991) e outras conexas, quando Bagdá buscava testar os limites de sua atuação. Posteriormente, com a aceitação formal em 26 de setembro de 1993 pelo Iraque da 715 passa-se à fase atual, em que os progressos na posição do Iraque não parecem mais corresponder à atitude rigorosa do Conselho.

Começa então uma fase efetivamente de risco, em que não se podia excluir que o Iraque finalmente se perguntasse o que estava ganhando com o cumprimento das obrigações impostas por aquele conjunto de resoluções e buscasse uma contestação no terreno, como bem aponta Trevan. A recusa pelo Conselho de Segurança, em março de 1995, do levantamento do embargo petrolífero e a aprovação de resolução de inspiração argentina sobre a matéria – 986 (1995) –, que suspende apenas parcialmente o embargo, lançava sombras adicionais sobre o futuro. Até

a data de redação deste trabalho, o Governo do Iraque não havia aceito esta alternativa, deixando em suspenso a continuidade ou não da fase de intensa colaboração com a comissão(*).

As condições específicas de isolamento internacional e a situação geoestratégica do Iraque, entretanto, não pareciam prenunciar vantagem militar para Bagdá caso a confrontação fosse a opção escolhida. Caberia ainda agregar, tendo em vista as condicionantes da política interna norte-americana, os riscos de resposta imediata e maciça que traria uma mudança na atitude iraquiana, a qual acabou por não ocorrer.

4.4. Observações sobre a experiência da UNSCOM

As principais questões gerais levantadas pela experiência da UNSCOM, excluídas aquelas referentes diretamente a aspectos tecnológicos de verificação, são as seguintes:

— relevância de existir uma capacidade jurídica, política e militar de *enforcement* das obrigações assumidas pelo Estado que deve desarmar-se e confirmar, via verificação, seu desarmamento, ou seja, relevância do papel do Conselho de Segurança;

— no caso, as ameaças que o Conselho e a UNSCOM manipula são de dois tipos: manutenção do embargo às exportações de petróleo e reinício das hostilidades pela coalizão;

— apesar disso, dificuldades permanentes no *micro-management* da verificação: problemas de acesso de inspetores, autorização de sobrevôo, instalação de equipamentos de controle, etc.;

— papel central das informações provindas de fontes que não o Estado inspecionado – *intelligence* e informações privadas – para dirigir as inspeções;

— vinculado a este ponto, os observadores consideram que a efetividade dos amplos direitos de acesso irrestrito concedidas à UNSCOM/AIEA pelas resoluções pertinentes dependia, todavia, de os inspetores saberem onde investigar; as declarações originais do Iraque

(*) Como se sabe, também aqui a situação, após a conclusão deste texto, tem evoluído rapidamente, com o início de discussões entre as Nações Unidas e o Governo do Iraque, em janeiro de 1996, sobre a implementação daquela resolução.

foram distribuídas a cerca de 60 estados-membros das Nações Unidas para checagem;

— a maior parte das informações (*intelligence*) recebidas vieram da análise de imagens de satélites (*imagery analysis*), apenas em um caso envolvendo *human source* (Molander, 1992b, pg. 244), porém com resultados extremamente significativos – foi um trânsfuga quem possibilitou a descoberta do programa de separação isotópica eletromangética, ao explicar análises de amostras e fotos de satélites que não haviam sido entendidas(**);

— observação importante de um ator (Molander) registra que as comunidades de informações recebiam positiva e imediatamente novas e inesperadas descobertas, mas demonstravam uma tendência a resistir descobertas negativas;

— e cabe chamar a atenção, por fim, para o fato de que, enquanto os direitos dos inspetores no contexto das resoluções pertinentes são amplíssimos e inovadores, se comparados com aqueles previstos em acordos e organismos multilaterais, as obrigações são rotineiras, as mesmas aplicáveis a quaisquer funcionários das Nações Unidas, apesar da delicadeza da situação.

Entre essas últimas obrigações, cabe sublinhar, as principais são: a) a de não buscar ou aceitar instruções de nenhum Governo ou autoridade externa à organização a respeito das funções desempenhadas para as Nações Unidas; e b) a de exercer a máxima discreção no desempenho de suas funções e não comunicar nunca a qualquer, pessoa, Governo ou autoridade externa às Nações Unidas, qualquer informação a não ser no cumprimento de seus deveres ou por autorização do Secretário-Geral ou seu representante. Tais obrigações de princípio conflitam diretamente com as relações estabelecidas de fato entre a UNSCOM e os Estados mais ativos, membros permanentes ou não do Conselho, que não somente fornecem informações à comissão, orientando o foco de suas investigações, como também recebem informações privilegiadas através de seus nacionais presentes naquele órgão.

O impacto mais amplo da experiência da UNSCOM será discutido na seção seguinte. Já a avaliação da relação entre as atividades de

---

(**) O salto quantitativo e qualitativo obtido com as informações mencionadas na nota (*) *supra* tendem a infirmar essa impressão inicial, realçando, ao contrário, uma certa inoperância das técnicas de verificação, e o potencial das informações de fonte humana.

desarmamento do Iraque com o levantamento do embargo petrolífero previsto no parágrafo 22 da resolução 687 (1991), embora tema apenas colateral ao objeto desta tese, será complementada na medida do possível no Capítulo VI.

A adoção da resolução 687 (1991) e a experiência da UNSCOM na sua implementação apresentam implicações de diversa natureza para a ordem internacional que extrapolam o âmbito deste trabalho. No que se refere especificamente ao regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, cujo centro é o sub-regime de controle nuclear, tiveram dois efeitos diretos e imediatos: a apresentação de propostas de reforço do sistema de salvaguardas da AIEA, oriundas do próprio secretariado; e o aparecimento de uma série de idéias no sentido de uma ampliação do papel e das responsabilidades diretas do Conselho de Segurança frente às ameaças de disseminação. As duas seções seguintes tratam de forma sucinta das duas evoluções.

4.5. O caso iraquiano e o sistema de salvaguardas da AIEA

Após o conflito do Golfo, e sobretudo após as surpreendentes descobertas sobre as extensas atividades clandestinas no campo nuclear militar levadas a cabo pelo Iraque, foi a AIEA a primeira instituição a proceder a uma profunda reflexão sobre as falhas de seu sistema de verificação, como pode ser classificado, em sentido amplo, o sistema de salvaguardas, embora alguns autores o classifiquem como uma simples medida de confiança («confidence-building measure»-CBM).

O processo de reflexão deu-se a partir da experiência concreta das inspeções realizadas ao abrigo das resoluções 687, 707 e 715 (1991). Eric Chauvistré (1992) sublinha que as inspeções ali autorizadas e mandatadas eram uma tarefa sem precedentes para a agência de Viena. Se por um lado incluíam tarefas dentro de sua competência, tanto no sentido jurisdicional como de capacidade técnica – na área de materiais nucleares – envolviam também atividades não consistentes com suas práticas.

Um aspecto salientado por esse autor entre as novidades registradas neste processo foi a aceitação – com entusiasmo, deve registrar-se – pela AIEA de tarefas não claramente compatíveis com seu objetivo estatutário que é a promoção dos usos pacíficos da energia nuclear. Como observa Chauvistré,

«The means applied in Iraq differed significantly from those applied in IAEA safeguards activities. The main features which surrounded the inspections included *the use of independently-acquired information* either provided by the United Nations Special Commission or by IAEA inspectors as a result of their observations and assessments in Iraq, the search for suspected facilities all over the Iraqi territory, and the right of access to all these installations.» (grifo nosso, Chauvistré, 1992, p.xi)

Falando das inspeções conduzidas pela UNSCOM/AIEA no Iraque, Chauvistré observa que já a primeira inspeção realizada era mais ampla em escopo do que até mesmo as «inspeções especiais» da AIEA poderiam chegar a ser.

As únicas atividades da AIEA no Iraque que correspondiam a sua praxe foram o controle de inventário e a mensuração de graus de enriquecimento, de um lado; e a avaliação de projetos e capacidades de produção. Totalmente inovadoras eram suas ações nas áreas de *inspeções em setores não-nucleares da indústria*; controles de componentes não-nucleares da construção de armas; *análise de documentos* indicando a existência de uma infra-estrutura para a pesquisa e a produção de armas nucleares; e a remoção de *nuclear-weapons-usable material.*

O uso de aviões e helicópteros para medidas de inspeção também representou outra novidade.

As chamadas *inspeções especiais (special inspections)* na prática da AIEA constituíam possibilidade discutível e em qualquer caso de âmbito muito mais restrito do que as *challenge-inspections* da Convenção sobre Armas Químicas ou as inspeções excepcionais sob as resoluções pertinentes do Conselho sobre o Iraque. Segundo explica Chauvistré,

«Inspectors are only allowed to control so-called strategic points which are defined in subsidiary agreements for each facility. The respective paragraph of the model safeguards agreement provides for inspections on additional locations if certain requirements are met. But it is not quite clear whether the term "location" applies to *parts of declared* plants or to *undeclared* plants.(...) There is thus no unequivocal right of access to all facilities in NPT states pursuant to INFCIRC/153. Hence special inspections are not comparable with challenge-inspections of the type foreseen in the CWC currently being negotiated in the CD and to

the agreements on conventional arms limitations in Europe.» (grifo no original, Chauvistré, 1992, p.24).

Após sessão da Junta de Governadores da AIEA em que o não-cumprimento pelo Iraque de seu acordo de salvaguardas no modelo da INFCIRC/153 foi declarado, o Diretor-Geral da AIEA, Hans Blix, apresentou algumas observações sobre o futuro do sistema de salvaguardas da agência como um todo, concluindo-as com as seguintes afirmações:

«I conclude that the lesson to be learnt from the present case is that a high degree of assurance can be obtained that the Agency can uncover clandestine nuclear activities if three major conditions are fulfilled: first, that access is provided to information obtained, *inter alia*, through national technical means, regarding sites that may require inspection; second, that access to any such sites, even at short notice, is an uneqivocal right of the Agency; and third, that access to the Security Council is available for backing and support that may be necessary to perform the inspection.» (Citado por Chauvistré, 1992, p. 25).

A iniciativa dos «três acessos», como ficou conhecida, foi reiterada pelo Diretor-Geral em seu discurso à Conferência-geral da AIEA em setembro de 1991. Não exploraremos aqui a confusão entre categorias ou significados da palavra *acesso* totalmente diversas. O acesso a qualquer local, em qualquer tempo, entretanto, não existe diretamente hoje para os inspetores da agência. Como aponta Chauvistré,

«The right of access to other than declared facilities has also been discussed in connection with special inspections. While it is not clear whether special inspections can indeed be applied at any site in a given state, it is understood that they cannot be carried out at any time. The call for short-notice inspections is therefore far beyond the limit of acceptance as indicated by members states.» (Chauvistré, 1992, p.26)

Referindo-se à questão diz Felício:

«O artigo XII (A) (6) do Estatuto estabelece o direito de a AIEA enviar inspetores aos estados-Membros. Da sua leitura, fica a impressão de que os inspetores de salvaguardas têm uma liberdade de ação muito

ampla de acesso a toda hora e a todo lugar, a dados e pessoas, para certificar-se de que os materiais salvaguardados não estão sendo utilizados para fins militares. Na regulamentação desse direito da Agência, nos arranjos subsidiários aos acordos de salvaguardas e na prática, a liberdade dos inspetores fica muito aquém do que prevê o Estatuto.» (Felício, 1991, p.46).

Em seu pronunciamento perante a 36a, sessão da Conferência Geral da AIEA em 21/09/92, o Doutor Hans Blix, Diretor-Geral da AIEA, retoma suas teses, enfatizando ao final o papel do Conselho, que trataremos na seção seguinte:

«The case of Iraq demonstrated that nuclear activities which should have been declared but were kept secret, could go undetected by the safeguards system as it was designed. It was concluded that the Agency needs other sources of information notably in case the information required from a State is withheld and that in certain circumstances the Agency may need to perform special inspections at non-declared sites. I am pleased to report that over the past year the Board has taken several steps to strengthen the information basis of the safeguards system and affirmed the Agency's right to conduct special inspections under the terms of comprehensive safeguards agreements. Should a Member State having such an agreement deny such a request, the Director General may submit the matter to the Board. *If the Board so decided, the matter could go the the Security Council.*» (grifo nosso, Blix, 1992, p.18)

Estas propostas do Diretor Geral têm encontrado resistências de países como Brasil e China. Vale citar trecho da intervenção feita pela então Representante brasileira em Viena, Embaixadora Thereza Quintella, após *summing up* apresentado pelo Presidente da Junta após sessão em março, preparatória de discussão substantiva a ser efetuada em junho/95:

«... allow me to thank you for having taken into consideration, in your summing-up, the reservations of some delegations, mine included, to the view that *greater physical access to sites* is a necessary element of a strengthened safegards system. My delegation is among those that have expressed preference for not prejudging, at this moment, the content of a

strengthened safeguards system under comprehensive safeguards agreements.» (grifo nosso)

Não caberia no contexto deste trabalho aprofundar e atualizar este debate. Basta reiterar que foi, por um lado, a descoberta de avançado programa nuclear secreto em país membro do TNP e submetido às salvaguardas da AIEA; e, por outro, a prática sem peias de inspeções altamente intrusivas, com amplo acesso a informações reunidas por meios técnicos e humanos nacionais, que detonou o processo de repensar as atividades da Agência. Ponto levantado por muitas delegações reticentes quanto às mudanças propostas é o de que a exceção não deveria informar a constituição das novas regras, e que para os casos excepcionais quaisquer medidas de rotina, mesmo altamente intrusivas, seriam sempre insuficientes.

A discussão no interior da AIEA chama a atenção, entretanto, para um debate ainda mais importante, que é o do papel do Conselho de Segurança na área de não-proliferação.

4.6. O papel do Conselho de Segurança na área de não-proliferação

A questão central para a qual convergem vários aspectos deste trabalho é a do papel do Conselho de Segurança na área do desarmamento e, sobretudo, na área de não-proliferação de armas de destruição em massa. Os indícios que apontam nessa direção são diversos: a própria resolução 687 (1991); a Declaração da Cúpula do Conselho de Segurança de 1992; a *Agenda for Peace* do Secretário-Geral Boutros-Ghali e documento subsidiário sobre desarmamento, apresentado na mesma época; e propostas diversas de vozes da comunidade acadêmica e/ou diplomática.

A pergunta inicial seria a de saber até que ponto a resolução 687 (1991) e a criação da UNSCOM representam a passagem, sem retorno, de um umbral significativo no envolvimento do Conselho de Segurança na área de desarmamento e não-proliferação – ou seja, se constituem um *precedente*. Há argumentos contra – o caráter pontual e específico das resoluções do Conselho e as particularidades do caso iraquiano; e a favor – o entusiasmo com que muitos saudaram esse esforço pioneiro e

buscaram torná-lo permanente. Antecipamos aqui a conclusão, que ficará clara pelo desenvolvimento desta seção, de que não se trata de discutir se aqueles fatos constituem precedente no sentido jurídico – como vimos, o Conselho não é uma corte –, mas sim se representam um precedente histórico, com seus efeitos políticos e ideológicos (no campo dos valores). Nossa resposta será afirmativa.

Fujita tratou do assunto mostrando as limitações legais e outras a esse envolvimento, comentando, a propósito,

> «Pela própria natureza de suas atribuições, cada resolução do Conselho constitui um caso singular, dirigido a situações particulares e não constitui necessariamente precedente para outros casos.» (Fujita, 1993, p. 74)

Outra observação adiantada por Fujita seria quanto à não coincidência de composição (*membership*) entre Conselho, incluindo membros permanentes e não permanentes, e os acordos a controlar ou fazer cumprir (*enforce*); ou a impossibilidade de obrigar um estado a obedecer a um acordo ao qual não aderiu formalmente.

Como se sabe, estas questões legais não inibiram o Conselho no caso do Iraque e parecem não ter peso para inibi-lo no futuro. Cabe recordar que o Embaixador João Augusto de Araújo Castro criticara o artigo X do TNP por sua exigência de que qualquer denúncia devesse ser notificada ao Conselho de Segurança, apontando que entre os Membros do Conselho poderia estar um estado Não-Parte do TNP, ensejando a desconfortável situação de um Estado Parte justificar sua decisão a um Estado Não Parte (Fujita, 1993, p. 73).

A arguta observação do Embaixador Araújo Castro era pertinente à época e ainda o é, mas a entrada nos últimos anos de China e França tornou pelo menos a homologia entre os Membros Permanentes do Conselho e as potências nucleares do TNP, apontada pelo próprio Araújo Castro como manifestação do «congelamento do poder mundial», uma coincidência perfeita.

Este fato é mais uma prova da unificação do espaço estratégico mundial e sua articulação em torno a um só regime de segurança. É verdade que ainda restam Estados não-membros do TNP, alguns deles importantes e atuantes, como Israel, Paquistão e Índia, que poderiam ver-se naquela situação descrita pelo diplomata brasileiro, o que, aliás,

ocorreu quando da tentativa de saída do TNP pela Coréia do Norte, que acabou não vingando. Vale observar, porém, que aí será a categoria da prudência, política por excelência, a informar a atuação de qualquer Estado – em um contexto em que sua visão é claramente minoritária – e não o legalismo estrito.

Fujita aponta ainda para o caráter ainda mais exdrúxulo de o Conselho vir a ser chamado a implementar as concepções de não-proliferação embutidas nos regimes informais. Apesar da falta de base legal e de legitimidade deste procedimento, verifica-se que em parte isso ocorreu com a resolução 687 (1991), que implementou a proibição de mísseis do MTCR, inexistente em qualquer acordo internacional em vigor, e adotou conceitos do *Nuclear Suppliers Group*/Clube de Londres para a parte nuclear (vide Chauvistré, 1992).

Apesar de todas essas ponderações mais do que procedentes e pertinentes, o movimento real parece ser para o reforço das atribuições do Conselho nessa área, como veremos a seguir, listando iniciativas de órgãos de organismos internacionais; estados; grupos não-governamentais; e acadêmicos.

Comecemos pela tão citada «Declaração da Reunião do Conselho de Segurança em nível de Chefes de Estado e de Governo», conhecida como *Cúpula do Conselho* (*High-Level Meeting*), que diz textualmente o seguinte:

«The proliferation of all weapons of mass destruction constitutes a threat to international peace and security. The members of the Council commit themselves to working to prevent the spread of technology related to the research for or production of such weapons and to take appropriate action to that end.

On nuclear proliferation, they note the importance of the decision of many countries to adhere to the Non-Proliferation Treaty and emphasize the integral role in the implementation of that Treaty of fully effective IAEA safeguards, as well as the importance of effective export controls. The members of the Council will take appropriate measures in the case of any violations notified to them by the IAEA.»

O passo seguinte pode ser identificado no documento *An Agenda for Peace* (A/47/277-S/24111, de 17/06/92) apresentado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, em resposta a uma

solicitação daquela mesma reunião de cúpula. Embora centrado, como requerido, nas questões de diplomacia preventiva, *peacemaking*, e *peace-keeping*, prossegue na mesma linha, já a partir da definição de segurança internacional:

«The concept of peace is easy to grasp; that of international security is more complex, for a pattern of contradictions has arisen here as well. *As major nuclear Powers have begun to negotiate arms reduction agreements, the proliferation of weapons of mass destruction threatens to increase* and conventional arms continue to be amassed in many parts of the world.» (grifo nosso, Boutros-Ghali, 1995, p. 42)

A «culpa» pela insegurança internacional passa a vir da proliferação de armas de destruição em massa e do crescimento dos arsenais convencionais. Os enormes arsenais nucleares, sobretudo, mas não exclusivamente, aqueles das duas maiores potências nesta área, são implicitamente absolvidos de culpa por estarem em vagaroso e comedido processo de desarmamento. Convém sublinhar, ademais, que enquanto aqueles processos são aí considerados como relevando da ordem internacional a cargo do Conselho de Segurança, este último é visto ainda como um processo bilateral e a rigor plurilateral, sob controle estrito dos participantes, que são, aliás, os membros permanentes do próprio Conselho.

É oportuno frisar aqui, justamente, que a *não-proliferação* é o conceito, e o conjunto de práticas por ele caucionadas, que tem operado a subordinação do tema do *desarmamento* ao tema da *segurança* nesta fase das relações internacionais.

Foi, todavia, o documento *New Dimensions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold War Era* que retirou da *Agenda for Peace* as conclusões diretamentes relevantes para a área de desarmamento, o que implicava uma proposta de completa reformulação da temática e da estrutura institucional tradicionais.

Propõe três conceitos básicos – *integração*, *globalização* e *revitalização*. Os dois últimos tem pouca implicação teórica ou prática, embora a *globalização* se dirija, em verdade, baseada na análise citada acima, em buscar desarmar os países periféricos, em contraste com o desarmamento anterior que se centrava nas superpotências nucleares. O conceito de *integração*, entretanto, é o que mais interessa ao nosso trabalho:

«First, it is my strong feeling that the time has come for the practical integration of disarmament and arms regulation issues into the broader structure of the international peace and security agenda. Traditionally, disarmament has been perceived as a relative distinct subject which required its own separate organizational framework. We now need to realize that disarmament constitutes an integral part of international efforts to strengthen international peace and security. Problems in this field can be resolved only in conjunction with other political and economic issues, while solutions to political and economic issues are often found in conjunction with disarmament measures.» (New Dimensions, p.4)

Além de efeitos burocráticos internos à maquinária da ONU, que implicaram um rebaixamento da hierarquia da área de desarmamento, o resultado indireto tem sido e provavelmente será crescentemente subordinar o processo de desarmamento àquele da segurança internacional, a qual não tem, na Carta, nenhum compromisso com a diminuição dos estoques e sofisticação qualitativa dos armamentos, em contraste, como vimos, com a filosofia do Pacto da Liga – como recorda o Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, ao comentar as causas do fracasso da Liga (1995, p.2).

Por fim, a nova abordagem tenciona cortar o desarmamento de seus dois grandes focos inspiradores, o direito humanitário internacional e o pacifismo, ambos voltados não para uma gestão técnica da estabilidade mundial, mas para a recusa, de cunho ético, frente à guerra e particularmente quanto ao uso de determinadas quantidades e tipos de armas.

O vínculo de subordinação fica mais claro quando o texto aponta que:

«Our effectiveness in addressing the maintenance of international peace and security through these tools of preventive diplomacy, peacemaking, peace-keeping and peace-building will determine the extent to which the international community will make progress in achieving concrete disarmament measures, thus allowing for significant reductions in weapons arsenals and military expenditures.» (New dimensions, p.7)

O erro dessas condicionalidades consiste em que ataria, por exemplo, a proibição das armas químicas ou aquela dos testes nucleares ao encaminhamento de questões de segurança tópicas ou regionais, esquecendo que as primeiras constituem *questões globais* e devem ser

encaradas *globalmente* tanto como o meio ambiente ou os direitos humanos. O erro desse enfoque parece provir de tomar as armas convencionais – cuja aquisição e utilização respondem às situações de segurança peculiares a cada região e cada estado – como exemplo e inspiração, estendendo as conclusões a outras áreas do desarmamento, de cunho sistêmico.

O Secretário-Geral advoga ainda que o Conselho seja o garante de tratados que não são universais e caracteriza as violações de acordos de desarmamento como ameaças a paz, quando estas somente podem ser assim definidas pelo Conselho, e caso a caso. Nesta mesma linha, após apoiar a declaração do Conselho igualmente genérica de 1992, Boutros-Ghali avança ainda mais em seu comprometimento com acordos específicos, parte do direito convencional, ao dizer que

«When the Treaty [TNP] itself comes up for extension in 1995, it should be extended indefinitely and unconditionally. *All States should adhere to the Treaty*.» (New., p.16)

Finalmente, o texto em questão termina dizendo que:

«I support greater Security Council involvement in disarmament matters, and in particular, the enforcement of non-proliferation. In this regard, it should be recalled that under the Charter of the United Nations the Military Staff Committee is to provide assistance to the Security Council on all questions relating, *inter alia*, to the regulation of armaments and possible disarmament.» (a Carta não traz a limitação do *possible* – *New Dimensions*, p. 22)

No documento *Supplement to An Agenda for Peace*, texto apresentado pelo Secretário-Geral por ocasião do 50o. Aniversário das Nações Unidas (documento A/50/60-S/19951, de 3/01/95), o tema da UNSCOM aparece com destaque:

«Disarmament can also follow enforcement action, as has been demonstrated in Iraq, where the United Nations Special Commission has played a *pioneering* role in *practical* disarmament, in this case involving weapons of mass destruction.» (grifo nosso, Boutros-Ghali, 1995, p.23)

O primeiro aspecto a enfatizar é a idéia de um papel *pioneiro* da UNSCOM, o que confirma, ao contrário de uma interpretação estritamente legalista, que a resolução 687 (1991) e a própria comissão são vistas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas como *precedentes* e assim apresentadas à comunidade internacional.

Embora a Comissão tenha sido criada *para* o Iraque, o fato de seu nome oficial original não incluir o nome do país é visto por alguns como uma antecipação de uma possível extensão de seu mandato.

Esta análise encontra respaldo em propostas de cunho acadêmico ou não-governamental que resumimos a seguir.

Antes de passarmos ao estudo liderado por McGeorge Bundy, cujo interesse se origina, entre outros, de ser um de seus signatários o Presidente Executivo da UNSCOM, Rolf Ekéus, o que revela a continuidade entre a criação e atuação daquele órgão e o papel futuro do Conselho neste terreno, cabe examinar propostas de Dahlitz e Attali nesta área.

Dahlitz (1994) defende com ênfase o papel do Conselho de Segurança tanto na área de solução de controvérsias relativas a acordos de desarmamento como na de não-proliferação, baseando seu argumento genérico no artigo 24 da Carta das Nações Unidas, que atribui a esse órgão a responsabilidade central pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

A autora se ancora a seguir no artigo 26, já referido neste trabalho, referente às responsabilidades específicas do Conselho de Segurança na formulação, com a assistência do *Military Staff Committee*, de planos *a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas* para o estabelecimento de um sistema para a regulamentação dos armamentos. Embora a autora critique a *redação frouxa* (*loose wording*) do artigo e se pergunte como seriam os Membros consultados e coloque outras objeções, é claro que uma leitura correta daquele dispositivo indica não caber ao Conselho decidir sobre regulamentação de armamentos, apenas preparar planos para que os Membros das Nações Unidas – e aí caberia entender *através da Assembléia-Geral*, órgão de participação universal – *decidam* sobre eles.

A seguir, a autora aponta a totalidade do Capítulo VI, com sua ênfase na solução de controvérsias que possam ameaçar a paz e a segurança internacionais, como concedendo ao Conselho «the right to become seized of arms control issues at the first discernible indication

that all is not proceeding smoothly.» (Dahlitz, 1994, p.63) Segundo ela, esse capítulo torna redundantes as diversas menções ao Conselho em vários tratados de desarmamento. Referências de força variada estão, com efeito, presentes no Estatuto da AIEA; no TNP; no Tratado de Tlatelolco; no Tratado de Rarotonga; no *Seabed Treaty*; na Convenção de Armas Biológicas; na Convenção ENMOD; e na Convenção de Armas Químicas, apesar de esta prever amplo e sofisticado processo interno de solução de controvérsia e verificação de cumprimento.

O artigo de Dahlitz conclui com uma proposta concreta de criar um *Standing Committee on Arms Regulation* como órgão subsidiário do Conselho, ao abrigo do artigo 29 da Carta. O antecedente apresentado é a própria UNSCOM, que teria inovado em relação a órgãos anteriores já que

«its task is not the direct inhibition of armed conflict but arms control which, of course, is designed consequently to prevent the threat or use of weapons of mass destruction by Iraq.» (Dahlitz, 1994, p.75)

Attali (1995) também advoga um papel crescente do Conselho de Segurança frente à não-proliferação. Após propor que para impedir a proliferação é necessário abandonar dois princípios sacrossantos das relações internacionais – ele esquece que são normas do Direito Internacional, inscritas na Carta das Nações Unidas – «l'égalité de traitement des pays et la non-ingérence dans les affaires intérieures» (Attali, 1995, p.15) –, sugere

«...doter le Conseil de sécurité des moyens d'intervenir à temps dans un pays reconnu dangereux en tant qu'acheteur ou en tant que vendeur de facteurs de production de l'arme; à cette fin, renforcer l'AIEA et placer auprès du Conseil une nouvelle institution permanente et universelle, chargée de préparer les négociations sur les propositions ici évoquées.» (Attali, 1995, p.16)

Como se verifica, além de atribuírem papel central ao Conselho na matéria, as propostas buscam fornecer-lhe novos órgãos de assessoria, retirando decididamente qualquer papel na área à Assembléia-Geral.

Finalmente, o documento *Confronting the proliferation danger: the role of the U.N. Security Council* (Bundy, 1995) marca importante

proposta nesta direção de um maior envolvimento do Conselho com as questões de não-proliferação. Preparado sob os auspícios da *United Nations Association* dos EUA, seu comitê de direção inclui o ex-Assessor Presidencial para Segurança Nacional norte-americano, McGeorge Bundy, que o preside, e nomes conhecidos como o de Rolf Ekéus, Presidente Executivo da UNSCOM; Jayantha Dhanapala, Embaixador do Sri Lanka em Washington, que presidiu a Conferência de Revisão do TNP que decidiu por sua prorrogação indefinida; Nabil Elaraby, Embaixador do Egito junto às Nações Unidas em Nova York; e Leonard Spector, conhecido especialista em questões nucleares do *Carnegie Endowment for International Peace*. (Bundy, 1995, p.2).

O texto começa afirmando que o Conselho é o único órgão capaz de enfrentar as ameaças à segurança internacional nos anos por vir: a proliferação de armas de destruição em massa e a instabilidade regional.

«Can regional crises be defused if local arms race are not curbed, and can weapons proliferation be constrained without addressing regional insecurities?» (Bundy, 1995, p.3).

O trabalho indica lacunas no regime, como a não verificação da pesquisa e desenvolvimento de armas nucleares e componentes-chave. Sobretudo,

«And although the NPT is the world's most comprehensive nonproliferation instrument, it has no explicit enforcement provisions, and it does not directly address the most compelling political motivations for proliferation.» (Bundy, 1995, p.5).

Após criticar a resposta sobretudo *declaratória* dada pelo Conselho até hoje ao problema da proliferação, o documento propõe diversas medidas mais ou menos simbólicas, e conclui propondo a criação de um cargo de Relator Especial (*Special Rapporteur*) sobre proliferação, no âmbito das atribuições previstas no artigo 29, que autoriza a criação, pelo Conselho, dos órgãos subsidiários que julgar necessários:

«The Council's Special Rapporteur would be an expert with broad technical knowledge and political experience, perhaps seconded from a member state and appointed by the Secretary-General in consultation

with the Security Council. The Rapporteur would be supported by a small staff of international weapons specialists recruited by the Rapporteur from the governments of member states, relevant international agencies, and private institutions. The Rapporteur would report directly to the Council on a regular basis regarding the state of proliferation in all of its manifestations, including nuclear, biological, and chemical weapons of mass destruction and the technologies and delivery system associated with such weapons. The Rapporteur should continuously provide the Council with facts and data necessary for the fulfilment of its responsibilities in halting the proliferation of weapons of mass destruction.» (Bundy, 1995, p.10)

O estudo em questão apresenta, no entanto, a proposta de criação de uma posição de Relator Especial na matéria como um simples complemento aos relatórios da AIEA e às responsabilidades do Secretário-Geral sob o artigo 99, e sobretudo como um avanço no sentido da democratização, já que permitiria

«...all members of the Council to address security concerns related to the proliferation of weapons of mass destruction in an equally well-informed manner. The Council as a whole would be in a better position to take action in accordance with its stated intentions and its legal and political responsibilities.» (Bundy, 1995, p.11).

Releva observar que a *democratização* é pensada como um processo limitado ao Conselho, e aos membros que aí passam rotativamente, não incluindo o órgão universal das Nações Unidas, a Assembléia-Geral.

É importante sublinhar, adicionalmente, outros aspectos da proposta, tal como apresentada: o Relator Especial não teria autoridade operacional – apesar deste *caveat*, o documento propõe que o Relator tenha como uma de suas funções analisar várias opções de sanções, aí onde a diplomacia se mostre insuficiente; além de um relatório anual, poderia fazer exposições privadas ao Conselho sobre ameaças de proliferação emergentes, com amplo recurso a informações sensíveis (*intelligence*) fornecidas pelos Estados – o recurso direto das Nações Unidas às comunidades de informações dos países centrais inaugurado pela UNSCOM passaria a ser rotineiro; o estudo faz uma concessão aos

estados não-nucleares ao dizer que o Relator teria a obrigação de informar tanto sobre a proliferação *horizontal* como a *vertical*, cabendo perguntar quem forneceria a *intelligence* para tal; o Relator poderia ser enviado em missões especiais para investigar situações de pré-utilização de armas de destruição em massa, no contexto da diplomacia preventiva do Conselho e do SG; rompendo com o princípio da especificidade *(treaty specificity)*, segundo a praxe recente do Conselho, o Relator poderia informar sobre as eventuais atividades de proliferação de Estados *não-membros* do TNP, da Convenção sobre Armas Químicas e outros tratados, com base nas responsabilidades do Conselho na manutenção da paz e da segurança internacionais. Um exemplo seria o de que

«...a North Korean decision to sell its Rodong missile to a region of high tension could be reported to the Council by the Rapporteur even though North Korea has not made its missile sales subject to any international control or multilateral arrangement.» (Bundy, 1995, p.14)

Finalmente, com base em suas informações,

«While the Council should first seek to implement its decisions consensually, it retains authority under Article 42 of Chapter VII to employ other, more coercive means, when necessary for the maintenance of international peace and security.» (Bundy, 1995, p.14)

Perante esta forte investida visando dotar o Conselho de amplas responsabilidades operativas no campo da não-proliferação, de sua verificação e da sanção por não-cumprimento, países como o Brasil talvez pudessem retomar a idéia de criação de uma *agência das Nações Unidas para a verificação*, que coordenaria ou absorveria as diversas entidades existentes ou em formação (AIEA, OPAQ, OCTBT – criada para o controle da proibição dos testes nucleares, etc.).

Os antecedentes seriam a proposta francesa de 1978 sobre uma Agência Internacional de Satélites de Controle e aquela conhecida como das *Seis Nações* em 1988 (Argentina, Grécia, Índia, México, Suécia e Tanzânia), que propuseram um sistema multilateral integrado de verificação no seio da ONU.

Esta proposta foi recolhida, sem gozar de consenso, no Estudo sobre Verificação encomendado pelo SGNU a um grupo de peritos governamentais:

«The Group of Experts considered the issue of an international verification system. (...) The Group of Experts considered that the development of a United Nations verification system will depend in large measure on further changes in the political environment and on the verification requirements emerging from continued advances in arms limitation and disarmament agreements. Moreover, the development of appropriate multi-purpose verification techniques would greatly facilitate this process. The development of a United Nations verification organization must be seen as an evolutionary process. There are several possible ways in which an international system could come into existence, one of which might be as an "umbrella" verification organization resulting from the co-ordination or merging of two or more future verification systems. The Group did not pass definitve judgement on this issue; however, it recognizes that the subject will continue to be considered in the light of future developments.» (United Nations, 1991, ps. 93 e 94).

À luz da evolução política internacional e mais precisamente daquela analisada neste trabalho, a diplomacia brasileira encontraria algumas vantagens em recuperar aquela iniciativa, pelas seguintes razões:

— a unificação dos temas de desarmamento e não-proliferação sob o tema da segurança internacional e o possível papel do Conselho nesta área, de que a UNSCOM é um caso particular, mas sintomático, tornaria a alternativa de uma organização universal, democrática e não-discriminatória mais atraente;

— a proliferação de acordos de desarmamentos, com suas respectivas organizações encarregadas da verificação coloca questões de economia de recursos de grande relevância para os países periféricos: o custo da verificação deve ser tomado em conta;

— tal agência *socializaria* informações relevantes para que todos pudessem participar da avaliação do cumprimento dos tratados por todos os estados, inclusive as potências nucleares;

— e, finalmente, os efeitos deste sistema no monitoramento de crises e prevenção de conflitos poderia ser fundamental.

5. A diplomacia brasileira e o papel renovado do Conselho

O foco deste trabalho voltou-se essencialmente para a identificação de novos modos de funcionamento tanto do sistema internacional como dos regimes setoriais após a Guerra fria, a partir do exemplo privilegiado da resolução 687 (1991) e da comissão sobre o Iraque. Apesar de privilegiar, assim, o nível global, não pôde, em sua versão original, deixar de tratar da percepção especificamente brasileira do processo de reforço das funções do Conselho de Segurança e seus corolários sistêmicos. A pesquisa documental então conduzida concentrou-se nas informações enviadas à Secretaria de Estado pela Delegação do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, posto de observação privilegiado para o acompanhamento de todo processo. Tendo em vista, no entanto, o caráter confidencial de grande parte das comunicações pesquisadas e utilizadas no trabalho original, optou-se aqui por resumir esta seção, conservando-se apenas, por um lado, a avaliação do autor sobre o papel renovado do Conselho e a consequente relevância de uma presença brasileira neste ógão; e, por outro, o sentido mais amplo das comunicações enviadas pela Delegação junto às Nações Unidas sobre a mesma matéria.

A análise da correspondência telegráfica enviada pela Delegação em Nova York, efetuada na tese que deu origem a este trabalho, permitiu algumas conclusões de ordem mais geral. As comunicações analisadas podiam ser classificadas em duas vertentes. Uma primeira, de acompanhamento e interpretação do significado da crise do Golfo e do seu tratamento pelo Conselho. E uma segunda, de ator diretamente envolvido no processo de avaliação do cumprimento pelo Iraque da resolução 687 (1991) na qualidade de membro do Conselho.

A primeira – a de interpretação à distância do processo – demonstrava sofrer com a ausência do Brasil do foro em questão na fase crucial. Releva recordar que, após um mandato de intensa participação nas questões do Golfo, quando o Embaixador Paulo Nogueira Batista presidiu o Conselho de Segurança em momentos-chave da Guerra Irã-Iraque (Hume, 1994), o Brasil não esteve no foro durante o período que se estende da invasão do Kuaite à adoção da resolução 687 (1991).

A leitura dos expedientes enviados pela Delegação neste período sugere a observação de que a ausência do Conselho restringe a capacidade de obter informações e dilui a própria necessidade de definir uma posição doutrinária ou política a cada momento da evolução do tratamento da questão. Pode-se aventurar a idéia de que em diplomacia a conhecida expressão *need to know*, utilizada originalmente nos regulamentos de salvaguarda de assuntos sigilosos norte-americanos, ganha peculiar aplicação – quando um Estado não é chamado a intervir em uma questão diminuem significativamente os incentivos para que reflita mais profundamente sobre ela.

Esta constatação seria um argumento adicional a instruir a meta brasileira de obter assento permanente no Conselho de Segurança. Tenha este órgão ou não a capacidade e a vocação para atuar com base em precedentes, não há dúvida que aí se testam e se impõem conceitos e práticas que, direta ou indiretamente, afetam a ordem internacional e o mundo em que se move a diplomacia brasileira. Não estar no Conselho significa ter menos informação – por mais que se desdobrem os agentes diplomáticos brasileiros para consegui-la indiretamente – e sobretudo ter menos capacidade de influência na conformação das regras que vão balizando a convivência internacional.

É corrente a avaliação de que seria irrisória a capacidade da maioria dos países de ter peso neste exercício, não apenas devido às regras desiguais de composição e tomada de decisão do Conselho, como também devido à tendência à unipolaridade da ordem mundial vigente. Cabe, no entanto, levar na devida conta não apenas a *possibilidade de negociação* sempre presente em qualquer foro multilateral, mas sobretudo recordar que as mesmas disparidades de poder são encontradas nos demais foros internacionais. Se o Brasil pode divergir de países mais poderosos na OMC, pode fazê-lo igualmente no Conselho. Em ambos os casos, a necessária calibragem entre o interesse nacional e as realidades do poder vigentes no entorno nacional indicarão os níveis de divergência apropriados a cada caso[1].

[1] Cabe lembrar, a propósito, que o Equador votou abstenção na adoção da resolução 687 (1991) – ao lado do Iêmen, tendo Cuba sido o único voto contrário –, é verdade com base em sua oposição a um ponto específico, o envolvimento do Conselho em questões de fronteiras, ponto sensível para aquele país dentro de seu litígio com o Peru. Não se tem notícia de danos graves ao relacionamento do Equador com os EUA.

Um ponto adicional que cabe registrar é o de que, em contraste com a percepção ingênua da questão, a presença no Conselho permite muitas vezes fazer um *linkage* invertido, do mais fraco para o mais forte. Se um voto dissidente de um Estado menos pode poderoso-lhe trazer problemas, em contrapartida os Estados mais fortes buscarão muitas vezes aproximações em função da necessidade de contar com seu apoio. A participação – ainda que enquanto não-protagonista – do processo decisório traz, portanto, riscos e oportunidades. Se isso já ocorre em alguma medida quando um Estado está na condição de membro não-permanente, ocorre com muito mais vigor na de membro permanente. Em suma, a presença no Conselho aumenta a capacidade de *interlocução propriamente diplomática* do país envolvido.

De qualquer modo, vale registrar que, no âmbito do Conselho, poucos Estados aceitam ferir seu interesse nacional na proteção do interesse de outros Estados; e os que eventualmente o fazem são os Estados dotados de maiores recursos de poder. Os demais buscam sobretudo preservar certos princípios e conceitos que lhes são caros e evitar que a aplicação dos mesmos a terceiros caucione aplicação contra eles próprios no futuro.

Respondida essa primeira objeção, surge uma possível segunda, a de que países em desenvolvimento como o Brasil defendem em foros como a OMC, e outros na área financeira, interesses nacionais claros e diretos, enquanto no Conselho o interesse nacional brasileiro seria duvidoso e os custos elevados.

Para fins de ilustração, é oportuno indicar que esta segunda vertente encontra sua mais acabada expressão, no debate interno mexicano, em posição defendida pelo ex-Chanceler mexicano Manoel Tello Macías, que considerava o desgaste potencial de uma presença do México no Conselho para as relações bilaterais com os EUA – inclusive em caráter não-permanente – incompatível com a melhor defesa do interesse nacional mexicano[2].

---

[2] «En la actualidad, como resultado del término de la Guerra Fría, no queda sino una superpotencia, y cualquier decisión que un membro no permanente adopte en contra de lo que Estados Unidos perciben como sus intereses, indudablemente tendrá repercusiones en su relación bilateral. Es innegable que el ingreso al Consejo de Seguridad trae como consecuencia inmediata involucrarnos em conflictos que no necessariamente están vinculados a nuestro interés nacional, olvidando la sabiduría del viejo refrán que aconseja no meterse en pleitos ajenos.» (Pellicer, 1995, p.66)

A questão da participação do Brasil no Conselho, seja aliás tanto como membro não-permanente, seja no futuro eventualmente como permanente, colocaria o mesmo problema identificado pelo ex-Chanceler mexicano. De um lado,

«O crescente apelo ao Conselho como instrumento de legitimação política de decisões por parte de potências do mundo industrializado, em particular os Estados Unidos, não faz senão corroborar o juízo de que a indiferença do Brasil quanto à possibilidade de recomposição do Conselho seria injustificável.»

De outro,

«É também de se presumir que a presença contínua no Conselho confrontaria mais assiduamente a diplomacia brasileira com a necessidade de resistir a pressões e contrapressões (...)» (ambos trechos em Almeida Pinto, 1994, p.136)

Cabe observar que a diplomacia brasileira, felizmente, embora consciente da limitação de seus recursos de poder e da necessidade de levar em conta as correlações de força dentro desse ou de qualquer foro multilateral, não tem demonstrado temer ou recusar preliminarmente o desafio ou o desgaste de exercer funções em órgão da hierarquia do Conselho de Segurança.

Quanto ao ponto levantado acima por José Roberto de Almeida Pinto – relativo à utilização do Conselho para fins de *legitimação política de decisões das potências* –, acrescentaríamos, como já vimos fazendo ao longo deste trabalho, que talvez ainda mais relevante seja o papel crescente do Conselho na legitimação de *regras de conduta* aplicáveis, no futuro, à comunidade das nações. Ambos requerem maior participação do Brasil. Almeida Pinto, em suas «Observações finais», sublinha também este papel *sistêmico*:

«Os poderes do Conselho asseguram-lhe posição de destaque como instância de legitimação de ações e dão-lhe instrumentos para exercer influência na moldagem da ordem mundial.»

Cabe acrescentar que um *bilateralismo pragmático* parece às vezes tentador, ao reduzir a política externa de um país a seus interesses centrais

e vitais, mais imediatos, e a suas relações concretas de maior densidade. Nota-se tendência nesta direção por parte de diversos analistas brasileiros, sobretudo na grande imprensa. Uma atitude meramente *pragmática* não estaria, no entanto, levando em conta, a sutil diferença estabelecida pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro entre política externa brasileira e política internacional do Brasil (Araújo Castro, 1971), que gostaríamos de aqui resgatar.

O autor principia por dizer que «Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de Política Externa, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua Política Internacional.»(p.1) Mais adiante busca explicar quais os elementos que pertencem à primeira: «A manutenção do *status quo* no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais – todos esses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma Política Externa, atuante e consistente, a serviço do Brasil.» (p.2) Araujo Castro busca então esclarecer o que entende pelo conceito contrastante: «Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma Política Internacional ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os termos da política brasileira em relação aos outros países do Hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira – e ela já se encontra em pleno desenvolvimento – frente aos problemas do mundo contemporâneo.» (p.2) O próprio autor reconhece os limites algo difusos da distinção: «Não é fácil determinar o alcance da Política Internacional, na medida em que ela se distinga da Política Externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A Política Externa e a Política Internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.»

Como todo conceito inovador e de grande valor heurístico, esse par lançado por Araújo Castro tem fronteiras cambiantes, que permitem interpretações. A interpretação que gostaríamos de propor aqui, e utilizar na moldagem conceitual deste trabalho, implicaria em uma pequena

modificação da definição dada por seu autor, deslocando a defesa dos princípios jurídicos gerais que regem a interação entre as Nações, e consagrados na Carta das Nações Unidas, da Política Externa para a Política Internacional, não somente porque apresentam a qualidade da permanência, como também porque não podemos classificá-los como objetivos *táticos*, atividades-meio, mas sim *estratégicos*, atividades-fim.

De certa forma, sem presumir coincidência perfeita ou exaustiva, a Política Externa teria maior afinidade com a Diplomacia Bilateral, a Política Internacional com a Diplomacia Multilateral. Esta interpretação encontra algum respaldo no próprio texto do ex-Chanceler, quando mais adiante ele diz: «A Política Internacional do Brasil, *tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas*, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico, contra a preservação de sua herança cultural e de sua identidade nacional, como país soberano, e contra a afirmação e crescimento de seu Poder Nacional.» (p.18)]

Correndo o risco da simplificação, poder-se-ia dizer que a primeira trata da conjuntura e das ações a que procede o país para aproximar-se deste ou daquele parceiro, ou opor-se a este ou aquele competidor ou rival, em função de seus interesses mais concretos. A segunda se referiria à visão do mundo e das regras que devem regê-lo esposada pelo Brasil, e que portanto adquire características de maior durabilidade. É claro que nem a primeira se restringe ao oportunismo, nem a segunda pode permanecer imune à evolução dos fatos e das idéias no campo internacional.

Poderíamos aproximar o primeiro conceito ao de *adaptação criativa* e o segundo ao de *visão de futuro*, ambos desenvolvidos por Celso Lafer em sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores.

Estar presente no Conselho de Segurança permite ao Brasil trabalhar por esta *visão de futuro* e defender certos princípios em fase de mudança acelerada da ordem internacional, sem deixar de ter presente que um elemento de *adaptação criativa* às realidades do poder e às vicissitudes da conjuntura é inevitável – e isso para qualquer país membro do Conselho, em graus diferenciados.

A omissão nesta fase poderá significar a cessão unilateral por parte do Brasil e de países de peso e interesses globais assemelhados – como a Índia – da capacidade de fixar a agenda internacional (*agenda setting*) e de estabelecer, mesmo que de forma oblíqua, regras de conduta

internacional que mais adiante venham a nos trazer dificuldades tão onerosas como os custos bilaterais que buscamos evitar.

Esta constatação encontra respaldo em diversas análises presentes na correspondência telegráfica enviada pela Delegação em Nova York, que sublinham o fato de que decisões e procedimentos adotados pelo Conselho, independentemente de seu valor atual, começavam a ser apresentados como precedentes para a atuação das Nações Unidas em futuras crises internacionais. Este processo chamava a atenção para dois temas correlatos, *a questão do controle político do Conselho*, órgão de competência delegada, e *a questão da falta de representatividade do Conselho de Segurança*. Na verdade, a composição e os procedimentos do Conselho mostravam-se congelados e não mais respondiam à necessidade de um efetivo controle político internacional sobre suas decisões e sobre a implementação das mesmas, enfatizando o vínculo entre o papel acrescido do Conselho e a necessidade de sua democratização.

Na verdade, frente às propostas atuais de aumento do número de assentos permanentes do Conselho de Segurança caberia falar talvez de sua *oligarquização* ou *oligopolização*, o que seria reconhecer característica comum de todos os sistemas internacionais, segundo Aron (1962).

Em suma, o conjunto de comunicações enviado pela Delegação em Nova York desenvolve uma reflexão aprofundada sobre o significado da crise e, particularmente, do novo papel que o Conselho de Segurança vai assumindo e das repercussões disto para a ordem internacional. Esta reflexão prossegue em diversos outros expedientes e com relação a outros temas tratados pelo Conselho. Não sendo objeto desta tese tratar desta reflexão sobre o papel do Conselho e as novas formas de atuação, algumas extremamente inovadoras e outras simplesmente de legalidade ou legitimidade duvidosas, cabe remeter ao abrangente trabalho de José Roberto de Almeida Pinto (1994).

Apenas a guisa de lembrete, vale registrar três características principais que se pode identificar na atuação recente do Conselho, tais como recolhidas pelo autor *supra* citado: 1) os métodos de trabalho e mecanismos decisórios se tornam cada vez mais restritivos e menos transparentes – com modalidades de formação de consenso que assumem feitios claramente antidemocráticos; 2) passa a ser corriqueiro o recurso a soluções coercitivas antes de esgotadas todas as possibilidades de

solução pacífica de controvérsias previstas no Capítulo VI da Carta; e 3) ressalta a tendência à ampliação gradual das competências do Conselho, através do estabelecimento de precedentes.

Esta ampliação pode incluir assuntos tradicionalmente considerados da competência interna dos Estados, independentemente da existência de ameaças incontestes à paz e a segurança internacionais, sempre através de uma interpretação criativa e ela mesma bastante abrangente do que constitui uma ameaça deste tipo.

Os três pontos confirmam a necessidade para um país como o Brasil de estar presente no Conselho, por ora como membro não-permanente o mais frequentemente possível, no futuro como membro permanente.

Esta urgência é mais óbvia quanto ao primeiro ponto assinalado, pois sendo os processos decisórios baseados em consultas informais e outros mecanismos ainda mais restritivos, não ser membro é ter menos informação e nenhuma influência, salvo em assuntos de direto interesse nacional ou regional.

O segundo ponto se aplicaria talvez com menos propriedade, na nossa opinião, a um caso como o da invasão e ocupação do Kuaite pelo Iraque, que implicava em clara violação da Carta, embora se possa arguir que não se registraram no passado reações da mesma firmeza quando de violações igualmente flagrantes.

O terceiro ponto é aquele que apresenta relevância direta para este trabalho. O aspecto mais ambíguo da nova fase na atuação do Conselho radica nessa capacidade de criar direito, não necessariamente em seu sentido estritamente jurídico, mas seguramente no campo da efetividade política. Para um país como o Brasil – que reconhecidamente não possui inimigos, que não tem controvérsias internacionais por dirimir e que portanto não tem o que temer de decisões tópicas sobre assuntos de seu interesse nacional direto –, o aspecto mais preocupante do novo Conselho de Segurança seria sua crescente tendência a legislar e intervir em temas globais como não-proliferação, meio ambiente e direitos humanos, entre outros. Mesmo que, por sua natureza, as resoluções do Conselho se dirijam a situações específicas e não constituam normas aplicáveis a terceiros – até mesmo por seu caráter de órgão de exceção –, não há dúvida que elas podem inovar, estabelecer precedentes, determinar agendas e, por fim, criar um clima político-ideológico que favoreça certas interpretações da realidade e não-outras. Este caráter,

talvez não de precedente, mas seguramente de referência importante, foi sempre bem apontado pela Delegação em Nova York na documentação aqui aludida.

Esta linha de conduta diplomática equilibrada e baseada em princípios tem sido, aliás, a tônica de nossa atuação nesta fase pós-guerra fria. Tal atitude permite de um lado uma grade de interpretação coerente e sistemática para os agentes diplomáticos que se deparam frequentemente com situações inesperadas e propostas inusitadas. Ao mesmo tempo, e talvez mais significativamente, serve de parâmetro para a análise de nosso comportamento diplomático por outros países, dando-lhe *previsibilidade* e, portanto, *confiabilidade*, a qual, como tem apontado Celso Lafer, constitui importante elemento de *soft-power* na atual conjuntura internacional. Em suma, daí retiramos um adicional de recursos de poder – estritamente diplomático – para resistir, quando necessário, a idéias que julgamos imprecisas, inconsistentes ou prematuras.

Em conclusão, a análise da documentação diplomática levada a cabo em preparação a este trabalho permitiu isolar certas constantes do pensamento e do comportamento da diplomacia brasileira na matéria, que comentamos a seguir:

— o crescente papel do Conselho de Segurança é percebido ao mesmo tempo como elemento de preocupação, e como incentivo para que busquemos uma vaga de membro permanente;

— reconhece-se que o Conselho, apesar de dirigir suas resoluções e decisões a problemas específicos, produz entretanto precedentes a partir de sua prática, que passam a constituir elementos importantes de uma *ideologia* caucionadora de ações futuras;

— a diplomacia brasileira mostra-se prudente e comedida, qualidades que parecem definir um certo estilo diplomático brasileiro;

— e, finalmente, este equilíbrio nos permite ser interlocutor das diversas posições em jogo e é, como se sabe, importante elemento de nossa aspiração a um assento permanente no Conselho com fundamento em nossa *representatividade* em termos *globais*, e não de *representação regional*.

6. Conclusões

A «nova ordem internacional» não sobreviveu como idéia-força ao curto período que nos separa do Conflito do Golfo. Ficou evidente a inviabilidade de um envolvimento abrangente e eficaz das Nações Unidas na míriade de conflitos surgidos do pós-guerra fria ou anteriores a 1989. As demandas por governabilidade se mostraram maiores do que a capacidade de atendê-las. Da mesma forma como as superpotências antes dela, a organização universal passou a demonstrar claros sintomas de sobrecarga. Neste sentido, a operação ampla e ambiciosa lançada contra o Iraque permanece como um episódio isolado.

As dificuldades encontradas no terreno, no entanto, não devem esconder o fato de que há um permanente impulso no sentido de organizar a segurança internacional segundo os parâmetros que se tornaram possíveis com o fim da guerra fria. Neste sentido, o desenho geral da segurança internacional, tal como concebida pelos países centrais, mantém-se aquele revelado no *caso iraquiano*, com as correções de curso que a experiência em cada caso indica. O sistema de segurança, em suma, é latente, mais um conceito do que uma realidade empírica.

As inevitáveis qualificações, de todo modo, aludem ao funcionamento do sistema de segurança coletiva como um todo. Um de seus ingredientes, o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, ao contrário, parece viver seus melhores momentos. No plano da legitimidade, após adesões importantes de países seja ao próprio TNP, seja ao Tratado de Tlatelolco – visto pelos promotores do regime geral como parte do mesmo –, aquele acordo viu-se reforçado pela prorrogação indefinida acordada na conferência de 1995. No plano da verificação, a AIEA adotou novas medidas no campo das salvaguardas e discute outras ainda mais intrusivas. Prosseguem, igualmente, estudos para incrementar a verificação relativa às armas biológicas. No que se refere ao tema das sanções, objeto de crescente interesse na área acadêmica, surgem diversas propostas de atribuição de novos papéis e órgãos subsidiários adicionais ao Conselho. A não-proliferação mantém-se como um objetivo amplamente compartilhado, com forte papel de legitimação e unificação de ações coletivas.

O conceito de regime internacional e a temática de segurança

Vimos como o conceito de regime internacional, embora passível de alguns reparos e ajustes, apresenta elevado poder heurístico. A temática da segurança, apesar de seu caráter primariamente *hobbesiano*, enseja regimes relevantes e eficazes. O traço marcante dos regimes de segurança seria o grau reduzido de confiança mútua; o alto lucro potencial de qualquer trapaça; a cooperação sempre mesclada com competição; e o fato de que lidam com o valor mais primário dos estados e da ordem interestatal, a sobrevivência.

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

Dentro desta ordem de segurança, preocupou-nos em especial verificar que funções tem e como opera o regime de não-proliferação. Suas funções sistêmicas parecem claras:

— evitar que ao cenário da fragmentação e de instabilidade periféricas se some a agravante das armas nucleares, sobretudo, e de seus vetores missilísticos; e em menor escala a ameaça das armas químicas e biológicas;

— para isso, manter não apenas a validez da *norma* da não-proliferação, como também, a partir dela, a legitimidade e, por conseguinte, a efetividade dos diversos mecanismos operacionais – controles de exportação, salvaguardas, verificação, etc.;

— e, também através da *norma*, assegurar a legitimidade do recurso em última instância ao Conselho de Segurança, sobretudo a mecanismos como os previstos no Capítulo VII da Carta.

O primeiro ponto significa que o regime é um importante dispositivo conceitual e operacional para unificar estrategicamente a anarquia trazida pelos cenários regionais pós-guerra fria. A não-proliferação vem assim complementar o tema do Sul ameaçador como um candidato a organizar o discurso político-estratégico das potências centrais. A contribuição dos conceitos de hegemonia e discurso hegemônico para a compreensão do funcionamento dos regimes foi também apontada.

Apesar de seu caráter inerentemente desequilibrado, e isto em seus diversos patamares, o regime parece gozar de grande respaldo e consenso, explicável não apenas pela hegemonia incontrastada dos promotores do

mesmo, mas também porque a maioria dos atores considera que os custos de não pertencer são muito maiores do que quaisquer eventuais benefícios.

A experiência da UNSCOM e o futuro da não-proliferação e da verificação

A resolução 687 (1991), a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e a descoberta do programa nuclear secreto do Iraque e de seu estado de adiantamento – que, *a posteriori*, as legitima – deverão ter efeitos profundos, extensos e duradouros tanto quanto ao regime de não-proliferação, quanto à questão da verificação.

Em primeiro lugar, aos olhos da comunidade internacional a iminência da introdução de armamento nuclear em conflitos regionais de grande volatilidade reforçou a norma de não-proliferação, dando-lhe vigor renovado.

Em segundo lugar, a possibilidade de desenhar-se para um Estado soberano um regime tão rigoroso e dotar o órgão encarregado de sua implementação de tão amplos poderes – caucionados ademais por um embargo a exportações essenciais (petróleo); suspensão das importações do Iraque, salvo as humanitárias; e ameaças constantes de recurso à força militar – deverá ter forte poder dissuasivo de outros candidatos a *proliferadores*.

Por detrás do caráter dissuasivo do exemplo iraquiano, surge o elemento ainda mais dissuasivo representado pelo novo papel do Conselho de Segurança na área de segurança em geral, e em particular na área de não-proliferação.

Finalmente, a descoberta do avançado programa iraquiano na área nuclear trouxe à baila a idéia de que sem um máximo de intrusividade – com amplos direitos de inspeção para o órgão encarregado, de ir onde queira, quando queira, sem pré-aviso (*zero-notice*) – não é possível ter uma verificação eficaz. Isto já teve consequências para o debate sobre o reforço do sistema de salvaguardas da AIEA e terá para a área de desarmamento em geral.

Se os níveis de intrusividade aplicados ao Iraque serão aceitáveis para a maioria dos estados – inclusive os centrais – em um ambiente multilateral, inerentemente fundado na regra da reciprocidade, seja na fase de negociação de regras, seja na de sua implementação, é difícil aquilatar. A resposta tentativa, contudo, seria no sentido de que sem os

poderes excepcionais concedidos pelo Capítulo VII da Carta ao Conselho de Segurança nenhuma atividade de verificação poderá ir tão longe.

A UNSCOM pode assim ser considerada a versão de política de poder (*power politics*) de um papel crescente das Nações Unidas no campo do desarmamento e da verificação. Este precedente poderia ser utilizado para uma verdadeira multilateralização do processo a ser promovida por países como o Brasil.

A diplomacia brasileira e a nova ordem de segurança

A diplomacia brasileira, que não teve nenhum papel direto na crise do Golfo e seus corolários, acompanhou o processo com competência e interesse, produzindo interpretações abrangentes sobre a «nova ordem».

Para o futuro, a partir da análise desenvolvida neste trabalho, se poderiam retirar algumas linhas de ação possíveis para a política externa brasileira, marcadas pela continuidade, que permitam reforçar crescentemente nossa credibilidade e portanto assegurar nosso acesso aos fluxos tecnológicos internacionais.

A primeira seria a manutenção de nossa posição construtiva de colaborar com os regimes existentes, seja como membro pleno, seja como país responsável que pratica a auto-contenção em suas exportações sensíveis.

A segunda consisistiria em continuar a desenhar um espaço regional de paz e cooperação – no modelo do Tlatelolco, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, da ABACC, e da Declaração de Mendoza sobre Armas Químicas – que sirva ao mesmo tempo de credencial internacional para fluxos de tecnologias sensíveis para a região, e de mecanismo protetor frente a modelos exógenos que poderiam buscar aplicação mecânica na região.

Caberia estar atento, todavia, a que nossas posições de princípio não sejam utilizadas por outros estados como contribuição a um discurso justificatório que protege atividades de legitimidade duvidosa.

Uma análise do regime de não-proliferação, em sua vertente nuclear sobretudo, leva a reconhecer que o mesmo teve sua consolidação assegurada com a resolução 687 (1991) e a UNSCOM, primeiro, e agora principalmente com sua prorrogação indefinida – no futuro talvez a luta por um regime melhor não possa ocorrer fora do regime atual, com todos seus defeitos e desigualdades.

Como propostas de política ativa, e não simplesmente reativa ou adaptativa, poderíamos prosseguir com nossas tentativas de criar um curso mediano, que aceitasse a desigualdade inicial e constitutiva dos regimes mas promovesse a universalidade e a multilateralidade de sua gestão. Esta busca de equilíbrio está na origem da proposta brasileira sobre tecnologias sensíveis apresentada à sessão substantiva da *United Nations Disarmament Commission* (UNDC) em 1991, constante do documento de trabalho A/CN.10/145, apresentado com o co-patrocínio inicial da Argentina (vide Fujita, 1993, p. 117).

Outra via, complementar e convergente, seria recuperar a antiga proposta de uma agência da ONU no campo da verificação e desenvolvê-la, contrapondo um organismo multilateral universal e não-discriminatório às propostas de um crescente papel do Conselho na área de não-proliferação.

Finalmente, este trabalho buscou sublinhar o fato de que o *poder* define-se cada vez mais como a capacidade de promover *valores*, *normas* e *mecanismos institucionais* que sejam aceitos pela comunidade internacional.

O Brasil deve estar presente, com sua visão própria, neste processo. À guisa de conclusão, caberia citar trecho de artigo do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg:

«O Brasil vale por si mesmo e fatalmente tem e terá perfil próprio, reconhecível como tal, dentro e fora da região. Ao buscar parcerias internacionais, o Brasil está atento a todas essas peculiaridades e a outras. Sua inserção estratrégica as terá presentes. Fica claro que, na defesa e promoção de interesses próprios, não poderíamos estar ausentes no momento em que se redefine a ordem internacional. As características, o peso específico e as dimensões do Brasil não o permitiriam, pois disso adviriam prejuízos sensíveis para o país e ainda se tornaria imperfeita a ordem internacional.» (Sardenberg, 1995, p.17)

1º de junho de 1995

Anexo 1

TEXTO DA RESOLUÇÃO 687 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O CONSELHO DE SEGURANÇA,

Recordando as suas resoluções 660 (1990), 661 (1990)2 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990), 670 (1990), 674 (1990), 677 (1990), 678 (1990) e 686 (1991).

Acolhendo com satisfação a restauração da soberania, independência e integridade territorial do Kuwait e a volta do seu legítimo governo,

Afirmando o compromisso de todos os Estados Membros com a soberania, integridade territorial e independência política do Kuwait e do Iraque, e notando a intenção expressa pelos Estados Membros que cooperam com o Kuwait nos termos do parágrafo 2 da Resolução 678 (1990) de encerrar sua presença militar no Iraque com a maior brevidade possível consistente com o parágrafo 8 da Resolução 686 (1991),

Reafirmando a necessidade de garantias das intenções pacíficas do Iraque face à sua invasão e ocupação ilegal do Kuwait,

Ciente da carta remetida pelo Ministro das Relações Exteriores do Iraque em 27 de fevereiro de 1991 (S/22275) e das enviadas em decorrência da Resolução 686 (1991) (S/22273, S/22276, S/22320, S/22321, S/22330),

Observando que o Iraque e o Kuwait, como Estados soberanos independentes, assinaram em 4 de outubro de 1963 em Bagdá, a "Minuta Acordada Relativa à Restauração de Relações Amistosas, ao Reconhecimento e a Questões Afins", assim formalmente reconhecendo a fronteira entre o Iraque e o Kuwait e a alocação de ilhas, sendo que a referida Minuta foi registrada junto às Nações Unidas em conformidade com o Artigo 102 da Carta e que na mesma o Iraque reconheceu a independência e a soberania completa do Estado do Kuwait dentro das suas fronteiras especificadas e aceitas na carta do Primeiro Ministro do Iraque, datada de 21 de julho de 1932, e conforme aceitas pelo Governante do Kuwait na sua carta datada de 10 de agosto de 1932,

Ciente da necessidade de demarcação da referida fronteira, ciente também das declarações feitas pelo Iraque ameaçando utilizar armas em violação de suas obrigações nos termos do Protocolo de Genebra, assinado em Genebra em 17 de junho de 1925, proibindo o uso em guerra de gases asfixiantes, venenosos ou de outros gases, e de métodos bacteriológicos de guerra, e ciente do seu uso anterior de armas químicas e afirmando que consequências graves adviriam de qualquer uso subsequente de tais armas pelo Iraque,

Recordando que o Iraque assinou a declaração adotada por todos os Estados participantes na Conferência de Estados Participantes do Protocolo de Genebra de 1925 e de Outros Estados, realizada em Paris de 7 a 11 de janeiro de 1989, estabelecendo o objetivo de eliminação universal de armas químicas e biológicas,

Recordando ainda que o Iraque assinou a Convenção Relativa à Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Armas de Toxinas e Relativa à sua Destruição, datada de 1º de abril de 1972,

Notando a importância da ratificação desta Convenção pelo Iraque,

Notando ainda a importância da obediência de todos os Estados a esta convenção e incentivando a Conferência de Revisão próxima a reforçar a autoridade, eficiência e abrangência universal da Convenção,

Enfatizando a importância de uma rápida conclusão pela Conferência o Desarmamento do seu trabalho relativo a uma Convenção sobre a Proibição Universal de Armas Químicas e de obediência universal à mesma,

Ciente da utilização pelo Iraque de mísseis balísticas em ataques não provocados e, portanto, da necessidade de tomar medidas específicas em relação a tais mísseis localizados no Iraque,

Preocupado em decorrência dos relatórios em poder dos Estados Membros no sentido de que o Iraque tentou adquirir materiais para um programa de armas nucleares contrário às suas obrigações nos termos do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1 O de julho de 1968,

Recordando o objetivo do estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares na região do Oriente Médio, ciente da ameaça que todas as armas de destruição em massa representam para a paz e a segurança na área e da necessidade de trabalhar em prol do estabelecimento de uma zona livre de tais armas no Oriente Médio,

Ciente também do objetivo de alcançar um controle equilibrado e abrangente de armamentos na região,

Ciente ainda da importância de alcançar os objetivos citados acima, utilizando-se todos os meios disponíveis, inclusive um diálogo entre os Estados da Região,

Observando que a Resolução 686 (1991) marcou a suspensão das medidas impostas pela Resolução 661 (1990) na medida em que as mesmas se aplicavam ao Kuwait,

Observando que, não obstante o progresso que está sendo alcançado no cumprimento das obrigações da Resolução 686 (1991), muitos cidadãos do Kuwait e de outros países ainda não foram encontrados e propriedades ainda não foram devolvidas,

Recordando a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, aberta a assinatura em Nova York em 18 de dezembro de 1979, que classifica todos os atos de tomada de reféns como manifestações de terrorismo internacional,

Deplorando as ameaças feitas pelo Iraque durante o recente conflito no sentido de fazer uso de terrorismo contra alvos fora do Iraque e a tomada de reféns pelo Iraque,

Considerando, com profunda preocupação, os relatórios do Secretário Geral datados de 20 de março de 1991 e de 28 de março de 1991, e ciente da necessidade de atender urgentemente as necessidades humanitárias no Kuwait e no Iraque no ambiente pós-crise imediato,

Relembrando seus objetivos de restaurar a paz e a segurança internacionais na área conforme determinados nas recentes Resoluções do Conselho,

Consciente da necessidade de tomar as seguintes medidas nos termos do Capítulo VII da Carta,

1 - Afirma todas as treze Resoluções citadas acima, com exceção daquelas que foram expressamente alteradas afim de alcançar as metas desta Resolução, inclusive um cessar fogo formal;

2 - Exige que o Iraque e o Kuwait respeitem a inviolabilidade da fronteira internacional e a alocação de ilhas conforme expressas na "Minuta Acordada entre o Estado do Kuwait e República do Iraque Relativa à Restauração de Relações Amistosas, ao Reconhecimento e a Questões Afins 55 , assinada pelos mesmos no exercício da sua soberania em Bagdá em 4 de outubro de 1963 e registrado junto às Nações Unidas e publicada pelas Nações Unidas em documento 7063, série de tratados da Nações Unidas, 1964;

3 - Convoca o Secretário Geral a prestar assistência aos arranjos junto ao Iraque e ao Kuwait para demarcar a fronteira entre o Iraque e o Kuwait, utilizando-se de materiais apropriados, incluindo o mapa transmitido pelo documento S/22412 do Conselho de Segurança e de apresentar ao Conselho de Segurança um relatório no prazo de um mês;

4 - Resolve garantir a inviolabilidade da fronteira internacional citada acima e tomar todas as medidas necessárias, conforme apropriadas, para alcançar este fim de acordo com os termos da Carta;

5 - Solicita que, após consultas junto ao Iraque e ao Kuwait, o Secretário Geral, no prazo de três dias, apresente ao Conselho de Segurança para a sua aprovação um plano para a disposição imediata de uma unidade observadora das Nações Unidas para monitorar o khor abdullah e uma zona desmilitarizada aqui estabelecida e que se estende 10 quilometros para dentro do Iraque e 5 quilometros para dentro do Kuwait a partir da fronteira citada na "Minuta Acordada entre o Estado do Kuwait e a República do Iraque Relativa à Restauração de Relações Amistosas, ao Reconhecimento e a Questões Afins", datada de 4 de outubro de 1963, para deter violações da fronteira através da sua presença na e da vigilância da zona desmilitarizada, para observar qualquer ação hostil ou potencialmente hostil montada a partir do território de um estado contra o outro, e que o Secretário Geral apresente relatórios regularmente ao Conselho sobre as operações da unidade, e imediatamente se houver violações sérias da zona ou ameaças em potencial à paz;

6 - Observa que a disposição da unidade observadora das Nações Unidas com a maior brevidade possível estabelecerá as condições para que as forças dos Estados Membros que cooperam com o Kuwait nos termos da Resolução 678 (1990) encerrem sua presença militar no Iraque de forma consistente com a Resolução 686 (1991);

7 - Convida o Iraque a reafirmar incondicionalmente suas obrigações nos termos do Protocolo de Genebra Proibindo o Uso em Guerra de Gases Asfixiantes, Venenosos ou Outros Gases e de Métodos Bacteriológicos de Guerra, assinado em Genebra em 17 de junho de 1925, e a ratificar a Convenção Relativa à Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Armas de Toxinas e Relativa à sua Destruição, datada de 1 O de abril de 1972;

8 - Resolve que o Iraque aceitará incondicionalmente a destruição, remoção ou inutilização, sob supervisão internacional, de:

(A) Todas as armas químicas e biológicas e todos os estoques de agentes e todos os subsistemas e componentes relacionados aos mesmos e todas as instalações de pesquisa, desenvolvimento, apoio e fabricação;

(B) Todos os mísseis balísticas com alcance superior a 150 quilometros e componentes principais dos mesmos e instalações de reparo e produção;

9 - Resolve, para a implementação do parágrafo 8 acima, conforme os itens abaixo:

(A) No prazo de quinze dias a contar da adoção desta Resolução o Iraque apresentará ao Secretário Geral uma declaração das localizações, quantidades e tipos de todos os itens especificados no parágrafo 8 e concordará com inspeção in-loco e urgente, conforme especificada abaixo;

(B) O Secretário Geral, no prazo de 45 dias a contar da aprovação desta Resolução, em consulta com os governos apropriados e, quando apropriado, com o Diretor Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), desenvolverá e submeterá ao Conselho de Segurança para a sua aprovação um plano determinando a conclusão dos atos relacionados a seguir no prazo de 45 dias a contar da aprovação do referido plano;

(I) A formação de uma Comissão Especial, que realizará uma inspeção in-loco e imediata das capacidades biológicas, químicas e de mísseis do Iraque, com base nas declarações do Iraque e na designação de quaisquer localizações adicionais pela própria Comissão;

(II) A entrega pelo Iraque à Comissão Especial para fins de destruição, remoção ou inutilização, com a devida consideração das exigências de segurança pública, da posse de todos os itens especificados no parágrafo 8 (A) acima, inclusive os itens nas localizações adicionais designadas pela Comissão Especial nos termos do parágrafo 9 (B) (1) acima e a destruição pelo Iraque, sob a supervisão da Comissão Especial, de todas as suas capacidades em mísseis incluindo os lançadores conforme os termos do parágrafo 8 (B) acima;

(III) O fornecimento pela Comissão Especial de assistência e cooperação ao Diretor Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA), conforme exigido nos parágrafos 12 el 3 abaixo;

10 - Resolve que o Iraque se comprometerá incondicionalmente a não usar, desenvolver, construir ou adquirir qualquer dos itens especificados nos parágrafos 8 e 9 acima e solicita que o Secretário Geral, em consulta com a Comissão Especial, desenvolva um plano continuado

para o monitoramento e a verificação no futuro do cumprimento pelo Iraque dos termos deste parágrafo, sendo que o referido plano deverá ser apresentado ao Conselho para a sua aprovação no prazo de 120 dias a contar da aprovação desta Resolução;

11 - Convida o Iraque a reafirmar incondicionalmente suas obrigações nos termos do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, datado de 1 1 de julho de 1968;

12 - Resolve que o Iraque concordará incondicionalmente em não adquirir ou desenvolver armas nucleares ou material utilizável em armas nucleares ou quaisquer subsistemas ou componentes ou quaisquer instalações de pesquisa, desenvolvimento, apoio ou fabricação relativas às mesmas; em apresentar ao Secretário Geral e ao Diretor Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) no prazo de quinze dias a contar da adoção desta Resolução uma declaração das localizações, quantidades e tipos de todos os itens especificados acima; em colocar todos os seus materiais utilizáveis em armas nucleares sob o controle exclusivo da IAEA, para fins de custódia e remoção, com a assistência e cooperação da Comissão Especial, conforme os termos do plano do Secretário Geral discutido no parágrafo 9 (B) acima; em aceitar, de acordo com os arranjos determinados no parágrafo 13 abaixo, inspeção in-loco e urgente e a destruição, remoção ou inutilização, conforme apropriada, de todos os itens especificados acima; e em aceitar o plano discutido no parágrafo 13 abaixo para o monitoramento e verificação continuados no futuro do seu cumprimento destes compromissos;

13 - Solicita que o Diretor Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA), através do Secretário Geral e com a assistência e cooperação da Comissão Especial, conforme determinado no plano do Secretário Geral no parágrafo 9 (B) acima, realize a inspeção in-loco e imediata das capacidades nucleares do Iraque com base nas declarações do Iraque e na designação de quaisquer localizações adicionais pela Comissão Especial; desenvolva um plano a ser apresentado ao Conselho de Segurança no prazo de 45 dias determinando a destruição, remoção ou inutilização, conforme apropriada, de todos os itens relacionados no parágrafo 12 acima; implemente o plano no prazo de 45 dias a contar da aprovação do Conselho de Segurança; e desenvolva um plano, com a devida consideração aos direitos e obrigações do Iraque nos termos do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, datado de 1° de julho de 1968, para o monitoramento e verificação continuados no futuro do

cumprimento pelo Iraque do parágrafo 12 acima, inclusive um inventário de todo o material nuclear no Iraque sujeito à verificação pela Agência e às inspeções especiais a fim de confirmar que as salvaguardas da IAEA englobam todas as atividades nucleares relevantes no Iraque, sendo que o referido plano deverá ser apresentado ao Conselho para a sua aprovação no prazo de 120 dias a contar da aprovação desta Resolução;

14 - Nota que as ações a serem tomadas pelo Iraque nos parágrafos 8,9,10,11,12 e 13 desta Resolução representam passos em direção à meta do estabelecimento no Oriente Médio de uma zona livre de armas de destruição em massa e de todos os mísseis necessários à sua utilização e ao objetivo de uma proibição global de armas químicas;

15 - Solicita que o Secretário Geral apresente relatórios ao Conselho de Segurança relativos aos passos tomados para facilitar a devolução de todas as propriedades kuwaitianas apreendidas pelo Iraque, incluindo uma relação de propriedades que, de acordo com as afirmações do Kuwait, não foram devolvidas ou que não foram devolvidas intactas;

16 - Reafirma que o Iraque, sem prejuízo às dívidas e obrigações do Iraque anteriores a 2 de agosto de 1990 que serão tratadas através dos mecanismos normais, é responsável sob a lei internacional por quaisquer perdas e danos diretos, inclusive danos ao meio ambiente e a diminuição de recursos naturais, ou prejuízos a governos, cidadãos e corporações estrangeiras, em decorrência da invasão e ocupação ilegal do Kuwait pelo Iraque;

17 - Resolve que todas as declarações iraquianas feitas desde 2 de agosto de 1990, repudiando sua dívida externa, são nulas e inválidas, e exige que o Iraque cumpra escrupulosamente todas as suas obrigaçoes relativas ao serviço e à amortização da sua dívida externa;

18 - Resolve criar um fundo para o pagamento de compensação pelas demandas classificadas nos termos do parágrafo 16 acima e estabelecer uma comissão que administrará o fundo;

19 - Determina que o Secretário Geral desenvolva e apresente ao Conselho para a sua aprovação, no prazo máximo de trinta dias após a adoção desta Resolução, recomendações para o fundo cumprir a exigência de pagamento das demandas estabelecidas de acordo com os termos do parágrafo 18 acima e para um programa de implementação das decisões nos parágrafos 16,17 e 18 acima, incluindo: a administração do fundo; mecanismos para a determinação do nível apropriado da contribuição do Iraque ao Fundo, sendo tal nível baseado numa percentagem do valor

das exportações de petróleo e de produtos petrolíferos do Iraque, e não deverá ser superior a um número a ser sugerido ao Conselho pelo Secretário Geral, levando em consideração as necessidades do povo do Iraque, a capacidade de pagamento do Iraque avaliada em conjunto com instituições financeiras internacionais com a devida consideração dada ao serviço da dívida externa e às necessidades da economia iraquiana; arranjos para garantir que os pagamentos sejam efetuados ao fundo; o processo pelo qual os recursos serão alocados e as demandas pagas; procedimentos apropriados para a avaliação de perdas, listagem de demandas e verificação de sua validade e para a resolução de demandas em disputa relativas à responsabilidade do Iraque especificada no parágrafo 16 acima; e a composição da comissão designada acima;

20 - Resolve, com efeito imediato, que a proibição de venda ou fornecimento ao Iraque de mercadorias ou produtos, e a proibição de transações financeiras relacionadas com os mesmos, contidas na Resolução 661 (1990) não serão aplicáveis aos alimentos notificados ao Comitê estabelecido pela Resolução 661 (1990) ou, com a aprovação do referido Comitê e nos termos de procedimentos simplificados e acelerados, aos materiais e bens para atender necessidades civis essenciais conforme identificadas no relatório do Secretário Geral, datado de 20 de março de 1991 (S/22366), e em qualquer outro estudo de necessidades humanitárias realizado pelo Comitê;

21 - Resolve que o Conselho revisará as disposições do parágrafo 20 acima a intervalos de sessenta dias face às políticas e práticas do Governo do Iraque, inclusive a implementação de todas as Resoluções relevantes do Conselho de Segurança, com a finalidade de determinar se as proibições citadas nas mesmas devem ser alteradas ou levantadas;

22 - Resolve que, uma vez aprovado o programa especificado no parágrafo 19 acima pelo Conselho e uma vez determinado pelo Conselho que o Iraque cumpriu todas as determinações contempladas nos parágrafos 8, 9, 10, 11, 12 e 13 acima, as proibições de importações de mercadoria e produtos originários do Iraque e as proibições de transações financeiras relacionadas com as mesmas, contidas na Resolução 661 (1990), não terão mais força ou efeito;

23 - Resolve que, até o Conselho tomar as ações determinadas no parágrafo 22 acima, o Comitê estabelecido pela Resolução 661 terá poderes de aprovar exceções à proibição das importações de mercadorias e produtos originários do Iraque quando tais exceções forem necessárias

para garantir ao Iraque os recursos financeiros necessários à realização das atividades especificadas no parágrafo 20 acima;

24 - Resolve que, de acordo com os termos da Resolução 661 (1990) e outras Resoluções subsequentes e até uma decisão posterior for tomada pelo Conselho, todos os Estados continuarão a impedir a venda ou fornecimento, ou a promoção, ou facilitação da venda, ou fornecimento, ao Iraque por parte dos seus cidadãos ou a partir do seus territórios ou através da utilização de embarcações ou aeronaves da sua bandeira, de:

A) Armas e materiais afins de todos os tipos, incluindo especificamente a venda ou transferência através de outros meios de todas as formas de equipamento militar convencional, inclusive para forças paramilitares, e peças de reposição e componentes e seus meios de produção, para tais equipamentos;

B) Os itens especificados e definidos no parágrafo 8 e no parágrafo 12 acima que não estejam abrangidos de outra forma acima;

C) Tecnologias sob licenciamento ou outros arranjos de transferência quando usadas na produção, utilização ou estocagem dos itens especificados nos subparágrafos A) e B) acima;

D) Pessoal ou materiais para fins de treinamento ou serviços de apoio técnico relacionados com o desenho, desenvolvimento, fabricação, utilização, manutenção ou apoio de itens especificados nos subparágrafos A) e B) acima;

25 - Determina que, não abstante a existência de quaisquer contratos, acordos, licenças ou quaisquer outros arranjos, todos os Estados e organizações internacionais devem agir rigorosamente de acordo com parágrafo 24 acima;

26 - Solicita que o Secretário Geral, em consulta com os governos apropriados e no prazo de 60 dias, desenvolva diretrizes, a serem aprovadas pelo Conselho, para facilitar a implementação internacional integral dos parágrafos 24 e 25 acima e do parágrafo 27 abaixo, e que torne tais diretrizes disponíveis a todos os estados e que determine um procedimento para a atualização periódica das referidas diretrizes;

27 - Convoca todos os Estados a manter os referidos controles e procedimentos nacionais e a tomar outras ações consistentes com as diretrizes a serem estabelecídas pelo Conselho de Segurança nos termos do parágrafo 26 acima que forem necessárias para assegurar cumprimento dos termos do parágrafo 24 acima, e convoca as organizações

internacionais a tomar todas as medidas apropriadas para ajudar a assegurar o referido cumprimento integral;

28 - Concorda em revisar suas decisões nos parágrafos 22, 23, 24 e 25 acima, com exceção dos itens especificados e definidos nos parágrafos 8 e 12 acima, em bases regulares e, em qualquer caso no prazo de 120 dias a contar da aprovação desta Resolução, com a devida consideração do cumprimento por parte do Iraque dos termos desta Resolução e do progresso alcançado em direção ao controle de armamentos na região;

29 - Resolve que todos os Estados, inclusive o Iraque, tomarão as medidas necessárias para assegurar que nenhuma demanda seja julgada a critério do Governo do Iraque, ou de qualquer pessoa ou orgão no Iraque, ou de qualquer pessoa que se represente através ou em benefício da referida pessoa ou orgão, em relação a qualquer contrato ou outra transação quando o cumprimento da mesma foi afetado pelas medidas tomadas pelo Conselho de Segurança na Resolução 661 (1990) e nas outras Resoluções afins;

30 - Resolve que, no cumprimento do seu compromisso de facilitar a repatriação de todos os cidadãos do Kuwait e de outros países, o Iraque prestará toda a cooperação necessária ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, fornecendo listas de tais pessoas, facilitando o acesso ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha a todas as referidas pessoas independentemente da área da sua localização ou detenção e facilitando a busca por parte do Comitê Internacional da Cruz Vermelha dos cidadãos do Kuwait e de outros países ainda não encontrados;

31 - Convida o Comitê Internacional da Cruz Vermelha a manter o Secretário Geral informado, conforme apropriado, de todas as atividades empreendidas em relação à facilitação da repatriação ou devolução de todos os cidadãos do Kuwait e de outros países ou dos seus restos mortais presentes no Iraque em ou após 2 de agosto de 1990;

32 - Exige que o Iraque informe o Conselho de que não cometerá nem apoiará qualquer ato de terrorismo internacional nem permitirá que qualquer organização dedicada à comissão de tais atos opere dentro do seu território e que condene de forma indubitável e renuncie a todos os atos, métodos e práticas de terrorismo;

33 - Declara que, quando da notificação oficial pelo Iraque ao Secretário Geral e ao Conselho de Segurança da sua aceitação das disposições acima, um cessar fogo formal será efetivo entre o Iraque e o

Kuwait e os Estados Membros que cooperam com o Kuwait, de acordo com a Resolução 678 (1990);

34 - Resolve manter-se atento à questão e tomar outras medidas posteriores que forem necessárias para a implementação desta Resolução e para garantir paz e segurança na área.

Anexo 2

A questão da verificação

Cumpre aqui fazer uma breve complementação relativa a tema central do regime de não-proliferação de armas de destruição em massa – o da verificação de compromissos internacionais de desarmamento, controle de armamentos, ou não-armamento. Este anexo seria de utilidade, inclusive, para uma melhor apreciação do caráter inovador da resolução 687 (1991) e da UNSCOM nessa área.

A questão da verificação foi ganhando foros de centralidade nos acordos multilaterais de desarmamento ao longo do tempo, partindo de um nível mínimo representado pelas salvaguardas da AIEA – que muitos autores, como Chauvistré (1992), consideram constituir apenas uma medida de fortalecimento da confiança (*confidence-building measure*) —; passando pela fase da verificação à distância por meios técnicos; para chegar à máxima intrusividade característica das inspeções *in situ* com curto prazo de pré-aviso – as chamadas *challenge-inspections* –, de que são exemplo aquelas incluídas na Convenção sobre Armas Químicas.

Serge Sur (1988) divide a história da verificação de acordos de desarmamento em três estágios. Um primeiro período iria da fase entre as duas guerras até o final dos anos 50, quando a verificação era ao mesmo tempo uma *condição* e um *obstáculo* para a conclusão de tratados, e o objetivo pelo menos retoricamente assumido era o «desarmamento geral e completo».

Em um segundo período, correspondente aos vinte anos que constituiriam o auge do controle de armamentos (*arms control*) em oposição ao desarmamento, entre 1961 e 1979, os acordos, fossem eles bilaterais ou multilaterais, repousavam sobre a *entente* americano-soviética e a verificação era resolvida sobretudo através dos chamados «meios técnicos nacionais» (*national technical means*) – com exceção das salvaguardas da AIEA, aplicáveis tanto ao Tratado de Tlatelolco como ao TNP.

Um terceiro nasceria com a Primeira Sessão Extraordinária da Assembléia-Geral sobre o Desarmamento (I SSOD), em 1978, e o consenso em torno a seu documento conclusivo (*Final Document*). Esta

marcaria tanto o retorno de objetivos mais ambiciosos – volta a referência ao desarmamento geral e completo – como a afirmação do papel central da verificação, já que o objetivo do desarmamento deveria ser perseguido «sob um controle internacional eficaz». Para Sur, o Acordo de Washington sobre mísseis intermediários – conhecido também como Acordo INF – foi o primeiro resultado desta política.

A periodização que propomos neste anexo é um pouco distinta. Na verdade, não se pode subsumir na mesma categoria, nem na mesma fase histórica, a evolução dos acordos bilaterais de controle de armamentos envolvendo EUA e a ex-URSS e o «Documento Final». Ao contrário, aqueles seguiam uma lógica própria, de administração da competição armamentista e estratégica, totalmente diversa da filosofia «desarmamentista» proposta por aquele documento.

A influência foi, posteriormente, ao reverso, no sentido de expansão da *lógica bilateral* – menos ambiciosa, pragmática e cautelosa, que concedia grande peso à verificação – para a *visão multilateral*, de natureza mais utópica e generosa.

Tanto é assim que não foi possível novo consenso internacional seja sobre a prioridade concedida ao *desarmamento*, seja sobre modalidades particulares de *verificação*, depois de 1978, tendo fracassado as duas seguintes sessões especiais sobre desarmamento, porque nem os países centrais estavam disposto a repetir as concessões de 1978 nem os países periféricos a retroceder. Cabe recordar que a II SSOD logrou apenas acordo em torno a uma decisão procedimental de reafirmação do *Final Document* e a III SSOD não chegou a nenhum documento conclusivo.

Em nossa periodização, aceitaríamos os três primeiros estágios identificados por Serge Sur, mas acrescentaríamos um quarto e um quinto.

O quarto corresponderia ao momento definido pelos seguintes eventos: assinatura do Tratado de Washington (Acordo INF) citado acima; adoção do documento da «Conferência de Estocolmo sobre as medidas de confiança e de segurança e sobre o desarmamento na Europa» (19 de setembro de 1986, Estocolmo); e arranque final para a conclusão das negociações da Convenção de Armas Químicas pela CD, após a apresentação da proposta dos EUA pelo então Vice-Presidente Georges Bush em abril de 1984 (documento CD/500, vide Bernauer, 1993, p.22) e a aceitação de alguns de seus princípios pela ex-URSS em 1987. O que marca este período – que corresponde aos estertores da ex-URSS e às concessões finais de Moscou ao Ocidente, antes da implosão final – é a aceitação pelo bloco socialista de *medidas de verificação de máxima*

intrusividade, entre as quais as chamadas *on site* inspections, sejam elas de rotina ou *challenge inspections*.

Retirada a cobertura que permitia aos países periféricos militarmente mais importantes resistir aos avanços do Ocidente, as novas idéias rapidamente se impuseram, passando da vigência bilateral (Tratado de Washigton) e regional (Estocolmo) para a multilateral pela primeira vez, com a finalização do texto da Convenção de Armas Químicas e sua assinatura por em janeiro de 1993. A lentidão com que as ratificações a este instrumento se vêm fazendo indicaria talvez, se não desinteresse, certa reticência residual ao caráter revolucionário de algumas de suas disposições (Artigo IX), inclusive nos países industrializados.

Um quinto estágio da verificação estaria sendo inaugurado com a criação da UNSCOM. Após as investigações do Secretário-Geral sobre o uso das armas químicas na Guerra Irã-Iraque, esta seria a primeira vez em que a ONU estaria envolvida em atividades de verificação sem o concurso dos Estados Partes nos diversos acordos envolvidos, e isso de forma unilateral, mandatória e não-cooperativa.

É preciso frisar aqui que a verificação coloca problemas de variada natureza, como veremos adiante, para todos os estados. A ofensiva ocidental a favor dela e o caráter defensivo da reação seja do ex-bloco socialista, como atualmente dos países periféricos, se explica em grande parte porque 1) a *verificação, o controle e a transparência tendem ao congelamento estratégico*, já que no processo são sublinhadas as mudanças – sobretudo os aumentos nas atividades militares, não as atividades e os estoques anteriores; 2) os acordos de desarmamento partem de uma situação militar desigual e/ou a consagram, criando uma *obrigação de verificação desigualmente distribuída*; e 3) *os meios de verificação* – técnicos e humanos – prévios à verificação efetiva dentro de um acordo *não estão igualmente distribuídos*.

Para se ter uma idéia da rápida evolução no tratamento multilateral da matéria ocorrida naqueles dois últimos períodos por nós identificados, o célebre Documento Final da I SSOD (*Final Document of the Special Session of the General Assembly Devoted to Disarmament*) de 1978 consagra uma visão bem mais restritiva da questão.

Em seu parágrafo 31, da Parte II – Declaração, diz:

«Disarmament and arms limitation agreements should provide for adequate measures of verification satisfactory to all parties concerned in order to create the necessary confidence and ensure that they are being

observed by all parties. *The form and modalities of the verification to be provided for in any specific agreement depend upon and should be determined by the purposes, scope and nature of the agreement.* Agreements should provide for the participation of parties directly or through the United Nations system in the verification process. Where appropriate, a combination of several methods of verification as well as other compliance procedures should be employed.» (grifo nosso, transcrito em Thee, 1981)

Este dispositivo indica os dois princípios então vigentes na matéria: a *aceitação expressa* por todas as partes envolvidas das medidas de verificação propostas; e o princípio da *treaty specificity*, que vincula as medidas de verificação não só à matéria do acordo como à sua letra – isto é, *não pode haver verificação sem acordo formal.*

O parágrafo 31 acima citado sublinha uma outra característica da verificação *clássica*, qual seja a de visar a criação de confiança entre as partes de um acordo. Esta visão, que se inscreveria no que Serge Sur chama de *verificação cooperativa*, se opõe à situação iraquiana, onde por um lado não há a menor confiança no cumprimento por parte do Iraque de suas obrigações sob o TNP, por exemplo, e de outro não há uma cooperação entre os dois lados – a UNSCOM e o regime de Saddam Hussein –, mas uma coerção resistida o quanto possível pelo lado investigado, como visto no Capítulo 4.

Sur divide os componentes da verificação em *três momentos*:

«...l'établissement des faits; leur qualification juridique; et les réactions fondamentalement politiques qu'appelle la violation constatée d'une obligation internationale» (Sur, 1988, p.7)

Na verdade, este último elemento nem sempre é reconhecido como parte integrante da verificação *stricto sensu*.

Recuperando a análise dos Capítulos 3 e 4, se projetamos esta classificação tripartite ao caso da resolução 687 (1991) e 715 e da UNSCOM, podemos dizer que a ordem foi inversa:

A *reação política* – e *militar* – expressa pela resolução 687 (1991) responde tanto à violação da norma de não-agressão e aquisição de territórios pela força, como à presunção ou certeza – oriunda quer de

ameaças feitas pelo Iraque (p.ex., de usar armas químicas) ou por informações fornecidas por outros Estados Membros (tentativas de compra de insumos nucleares) – de que o Iraque está envolvido em violações de acordos de desarmamento ou não-proliferação.

Esta reação é possível porque os Estados que promovem a resolução anteciparam a *qualificação jurídica* correspondente, considerando que o Iraque está em violação daquelas normas.

O *primeiro* passo vem a ser *terceiro*: o *estabelecimento dos fatos*, através da UNSCOM, que, deve ser reconhecido, confirmou o acerto da antecipação heterodoxa do segundo momento.

Em nossa sucinta revisão de alguns traços essenciais da problemática da verificação, menção pode ser feita aqui ao fato de que a *verificação na verdade não verifica*. Como diz Serge Sur,

«Le plus souvent, la vérification est un processus négatif, en ce qu'elle aboutit à ne pas établir la preuve qu'un comportement donné a été suivi – ainsi on ne peut démontrer qu'il n'y a pas d'armes de destruction massive dans l'espace, et la vérification se satisfait de ne pas apporter la preuve inverse.» (Sur, 1988, p. 9)

Em termos de filosofia e lógica da ciência, segundo Karl Popper, isto significa que é apenas possível *falsificar* enunciados universais, nunca *verificá-los*, pois sempre pode surgir um enunciado particular – um dado – que contrarie a afirmação universal (para uma tentativa de aplicação dos conceitos popperianos de *falsificação* e *falsificabilidade* à área da verificação de acordos de desarmamento, ver Lamazière, 1990).

Outro ponto levantado por Sur diz respeito a que

«le rapport entre technique de vérification et souveraineté territoriale est en effet toujours à l'arrière-plan.» (Sur, 1988, p. 9)

Podemos postular, portanto, que *o máximo de verificação corresponde a um mínimo de soberania territorial*. É claramente o caso do Iraque, em que a quase tutela do país face ao CSNU e sua relativa perda de soberania territorial facilitam uma verificação ótima. Como diz Scheffer,

«For the first time in the history of the United Nations, one of its members remained perpetually, and one might argue statutorily, at risk

of being disciplined with military force under Chapter VII to ensure compliance with highly intrusive Security Council resolutions.» (Scheffer, 1991, p.134, in Henkin)

A verificação, como já foi dito, é normalmente um processo cooperativo. Isto não significa apenas a aceitação do *princípio da verificação*, mas a *participação ativa* do Estado inspecionado, seja no quadro bilateral seja no multilateral. Esta cooperação implica normalmente um processo baseado na reciprocidade e portanto reversível, fundado não sobre «un soupçon généralisé, mais sur une transparence réciproque.» (Sur, 1988, p.15)

Em 1988, a Assembléia-Geral endossou os chamados «16 Princípios Gerais sobre a Verificação», desenvolvidos pela Comissão do Desarmamento (*United Nations Disarmament Commission*-UNDC), através da resolução 43/81 B. Esses princípios se originam parcialmente daqueles constantes do Documento Final da I SSOD, citados acima.

Segundo o princípio 13, cabe às partes de um acordo avaliar o seu cumprimento:

«Verification of compliance with the obligations imposed by an arms limitation and disarmament agreement is an activity conducted by the parties to an arms limitation and disarmament agreement or by an organization at their request and with the explicit consent of the parties...» (*Study on Verification*, p.9)

Como diz Sur:

«En d'autres termes, il n'y a pas de vérification sans norme correspondante, et l'interprétation authentique, c'est à dire obligatoire, de cette norme est le monopole des parties.» (Sur, 1988, p.20)

No caso iraquiano, o Conselho de Segurança estaria assumindo as prerrogativas das partes nos Acordos, sob a alegação de que as eventuais violações constituiriam ameaças à paz e à segurança internacionais.

O Conselho, como vimos na seção 4.6, é citado especificamente em vários tratados de desarmamento e acompanha a questão desde os primórdios do controle nuclear, como vimos no Capítulo 2. O caso da Coréia do Norte – cuja denúncia do TNP não foi aceita pelos EUA e

levou a seu tratamento no plano bilateral e multilateral, no âmbito do Conselho – mostra que não é possível, na prática, recorrer à fórmula da denúncia por soberania nacional neste tipo de acordo, ao contrário do que se supunha,

«Ainsi les formules, dominantes en droit positif, qui permettent aux parties de se retirer *aisément* d'un traité de cette nature manifestent la prévalence de la sécurité individuelle sur l'objectif commun de désarmement.» (Sur, 1988, p.32)

Os acordos de desarmamento e seu cumprimento passaram a ser vistos como relevando direta e imediatamente da paz e da segurança internacionais, superando-se a visão legalista tipificada em outro trecho de obra já antiga do especialista citado:

«En soi, la violation d'un traité de désarmement n'est pas nécessairement constitutive d'une telle atteinte ou d'une telle menace, sinon de façon très indirecte. Elle n'est en tous cas que virtuellement.» (Sur, 1988, p.34)

Passando agora à própria prática da verificação, uma de suas questões cruciais é a da *intrusividade*, e ela apresenta diversos aspectos, que podem incomodar tanto países periféricos como desenvolvidos.

O mais óbvio deles é sua relação com o conceito de *soberania*, mencionado acima – problema hoje em parte superado ou rebaixado a uma prioridade menor, tendo em vista a visão contemporânea do tema, bem expressa em diversos trechos do estudo sobre a verificação (*Study on Verification*) preparado por um grupo de peritos governamentais a pedido de Secretário-Geral das Nações Unidas:

«The context in which verification takes place is that of the sovereign right of States to conclude and their obligation to implement arms limitations and disarmametn agreements.»(p.5)

«While nations enter into arms limitation and disarmament agreements as an expression of their sovereign rights and in anticipation of benefits to be derived, some States parties might come to the conclusion that an agreement places them at an unfair disadvantage, in part

because some parties are not complying fairly and fully with agreed obligations.» (p. 10)

«States have the sovereign right to enter into arms limitation and disarmament agreements, and in doing so, permit verification of obligations undertaken therein. The exercise of verification must be based in the principles of international law.» (p. 19)

Apesar disso, a intrusividade típica das inspeções tem sido quase sempre moderada por algumas limitações. Pawlak sublinha que

«Investigations are also important in terms of time. Strict observance of the sovereignty of the States concerned requires only such inspections which are in full accord with the letter and the spirit of arms control and disarmament treaties. *They cannot be organized too often or for too long a time. They have to clarify facts and remove uncertainty and not disrupt normal activity of the controlled State.*» (grifo nosso, Pawlak, 1991, p.136)

O mesmo autor recorda que o Tratado INF, por exemplo, entre EUA e URSS, prevê um sistema de quotas de inspeções para evitar abusos.

O tema do possível abuso ou desvio de uso da verificação é constante no discurso dos países não-alinhados (trata-se aqui do Grupo dos 21 em desarmamento, de Genebra, e não exatamente dos membros do MNA) e da China, tendo sido recolhido inclusive no artigo IX da Convenção sobre Armas Químicas.

O segundo – vinculado estreitamente a este último ponto – é a questão da *segurança nacional*. A verificação, bilateral ou multilateral, por equipamentos ou através de pessoas, se presta a diversas modalidades de captação de informações de relevância militar, servindo particularmente para a localização de possíveis alvos estratégicos (*targetting*) e avaliação de sua capacidade de defesa.

O terceiro é a questão da proteção da *confidencialidade* de segredos tecnológicos, industriais ou comerciais, que podem ter importância tanto para o Estado, em suas parcerias diplomáticas, quanto para o setor privado.

Um quarto aspecto sensível, pouco levado em conta, é apontado por Chauvistré:

«A further reason for the reluctance of some industrial states towards more intrusive controls might be the fear that to apply the same standards as those applied in Iraq would reveal a lack of accuracy in the handling of nuclear-weapons-usable material in countries with a significant nuclear industry.» (Chauvistré, 1992, p.35)

Um quinto seria a questão da discriminação *de facto*, já não *de jure*, entre os participantes em um mecanismo de verificação multilateral, na medida em que uns têm mais meios de captar informações e solicitar inspecões *on site*, por exemplo, do que outros – sem mencionar o peso político para fazê-lo, que também não é distribuído de modo igualitário.

No Documento Final *supra* citado, parágrafo 92 da Parte III – Programa de Ação – , estipula-se este princípio de não-discriminação caro aos países não-alinhados:

«Every effort should be made to develop appropriate methods and procedures which are non-discriminatory and which do not unduly intefere with the internal affairs of other states or jeopardize their economic and social development.» (transcrito em Thee, 1981, p.231)

Este ponto é relevante no contexto do sistema permanente de controle aplicado às atividades de uso dual do Iraque.

A questão da não-discriminação *de jure* merece atenção. Como se sabe, o caráter discriminatório do regime do TNP foi um *leit-motiv* da política externa brasileira e de grande parte dos países não-nuclearmente armados durante muitos anos. Mesmo quando são reconhecidos os eventuais aportes à segurança internacional do tratado, diplomatas brasileiros sublinham como modelo para o longo prazo um regime efetivamente universal e não-discriminatório:

«For the time being it [TNP] is an indispensable instrument and, if it did not exist, we would be living in a far more dangerous world. I should like, however, to express the hope that in the near future nuclear weapons will receive the same treatment as chemical weapons. It is my hope that, in order to prevent the development, production, installation, delivery and use of such weapons, universal and non-discriminatory rules can, at long last, be freely negotiated and adopted in a truly representative international forum.» (Azambuja, 1994b, p.16)

Na verdade, a desigualdade quanto às obrigações de *desarmamento* acarreta desigualdade na aplicação das medidas de *verificação*, confirmando a observação de Pawlak (1991) sobre ser a verificação uma obrigação legal secundária. Há autores, entretanto, que encontram na livre aceitação da desigualdade argumentos de não-discriminação.

«Si la non-discrimination n'a de portée que dans le cadre d'un traité particulier, elle ne signifie rien d'autre que l'égalité du consentement des parties. Elles peuvent parfaitement, sans y porter atteinte, accepter des obligations différentes, et non réciproques.» (Sur, 1988, p. 43)

Esta visão corresponde à do contrato civil, que exige apenas a igualdade e a liberdade formal das partes, sem atentar para a desigualdade e a eventual coerção real existentes.

Na verdade, a experiência do TNP parece ser dificilmente repetível e a negociação do projeto de Convenção sobre Armas Químicas mostrou isso, desembocando em um sistema de verificação plenamente não-discriminatório.

Esta mesma visão está em Fujita (1993), quando diz:

«Neste sentido, Oran Young se refere à noção de "regimes impostos" [já vista acima], onde atores hegemônicos buscam utilizar uma combinação explícita ou implícita de sanções e incentivos para levar outros atores a agir de conformidade com um determinado conjunto de normas ou diretrizes. (...) É desnecessário agregar que tal tipo de regime sempre será mais precário do que um outro alicerçado em considerações de reciprocidade de direitos e obrigações, bem como benefícios mútuos.» (Fujita, 1993, p. 9)

Neste sentido, é útil registrar aqui a seguinte avaliação de Mc Fate:

«Instead of moulding all verification regimes into one shape, sharper distinctions should be made between soft arms control and coercive disarmament, between high tech and low tech verification modes. Agreements in which there is high confidence in compliance should be accompanied by "soft" verification regimes – such as those based on information exchanges and invitational inspections; such regimes may

require only "soft" verification technologies.(...) Future verification regimes and modes involving the democracies of the world should be tailored to assure that all parties are complying with the key provisions of the agreement – that is, they should be judged on the criteria of military significance, but they should also emphasize cost effectiveness.» (McFate, 1992, pg. 74)

Este trecho permite levantar algumas questões relevantes:

— a primeira seria saber se o Brasil e a América Latina como um todo serão capazes, enquanto democracias confiáveis, de participar dessa *soft verification*, outro nome para o conceito de zona de livre comércio tecnológico mencionado no corpo deste trabalho (*free trade zone*);

— a segunda, nesse caso hipotético, seria perguntar se aí a verificação não se encaminha para tornar-se uma medida de confiança;

— e a terceira seria que o aspecto dos custos da verificação, de grande relevância para países como o Brasil, receberia assim tratamento adequado.

Bernauer (1993, p.219) registra que a questão da verificação surge com mais força na área de controle de armamentos e desarmamento do que em áreas como direitos humanos ou proteção ambiental e propõe algumas explicações possíveis, entre as quais: incerteza; dilema de segurança (*security dilemma*); os incentivos para violar acordos de limitação de armamentos são mais altos; e o fato de os efeitos da violação recaírem sobretudo sobre outros Estados, não sobre o Estado infrator – ao contrário das áreas de meio-ambiente (os efeitos recáem sobre os dois, talvez sobretudo sobre o próprio violador) e direitos humanos (onde quem sofre é a população do próprio Estado).

Apesar destas argutas observações, nota-se uma tendência clara para incrementar o recurso aos conceitos, procedimentos e tecnologias desenvolvidos na área da verificação de acordos de desarmamento para áreas como operações de paz e meio-ambiente, primordialmente. O *Verification Technology Information Center* (VERTIC) de Londres, organização não-governamental, tem atuado crescentemente nas três áreas. Nessas condições, para concluir este anexo, caberia recorrer a Serge Sur que chama a atenção para o que há de *conservador da ordem internacional* nesta ênfase progressiva na verificação:

«La vérification concerne fondamentalement un processus d'application du droit. L'attention qui lui est aujourd'hui portée témoigne

d'un glissement des préocuppations dominantes de la societé internationale. Durant les années précédentes, il était bien davantage question du changement du droit, des conditions d'apparition de nouvelles règles, même au prix d'une incertitude persistante sur leur autorité et sur leur contenu. (...) L'interêt pour la vérification relève d'une attitude exactement inverse, puisqu'elle vise à renforcer les règles, à privilégier leur application par rapport à leur mobilité.» (Sur, 1988, p.3)

Após reconhecer a dificuldade de retirar conclusões gerais de um processo que seria mais característico do campo do desarmamento, Sur observa, entretanto, que

«Elle n'en constitue pas moins un symptôme intéressant d'une tendance au *durcissement* des obligations internationales. Au surplus, la vérification n'est pas par nature cantonnée au désarmement. On en rencontre également divers exemples dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité. Elle peut en outre s'appliquer à d'autres types d'obligations, comme par exemple en matière de droit humanitaire, et plus largement dans le domaine des droits de l'homme.» (grifo nosso, Sur, 1988, p.3)

Anexo 3
O contexto estratégico da não-proliferação

A *ideologia da não-proliferação* (Whitaker Salles, 1988), embora apresentada como tema global da comunidade internacional, nasce historicamente, como já recordado, no contexto do monopólio nuclear provisório detido pelos EUA ao fim da Segunda Guerra, e da superioridade estratégica assim assegurada. Cabe relembrar que, derrotadas as potências do Eixo, os EUA logo descontinuaram a cooperação com o Reino Unido, e buscaram impedir o acesso às armas nucleares tanto de adversários, como a URSS e a China; como de aliados como a França, a Alemanha e o Japão; e finalmente de neutros como a Suécia.

Na fase mais recente, o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa parece ter como *alvo* os chamados países periféricos ou o Sul – com ênfase nas zonas estratégicas, instáveis e de comportamento político anti-ocidental – e como *finalidade* manter uma sólida e constante vantagem tecnológico-militar capaz de inibir ameaças à paz e à segurança internacionais. Para isso, de um lado o núcleo militar dos países centrais – Estados Unidos, Reino Unido e França – busca desenvolver constantemente avanços de tecnologia militar de ponta; e por outro recorrer às políticas de interdição ou negação tecnológica (*technology denial*) vinculadas ao regime de não-proliferação para impedir o surgimento de ameaças nas margens do sistema.

Como bem enfatiza o documento *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, citado no corpo deste trabalho:

«a subsistência de modelos políticos não-ocidentais, somada a essa lógica de segurança/rivalidade, mantém viva a disposição de superioridade militar, sobretudo por parte dos EUA, mas não somente (desenvolvimento de *rapid deployment forces*, armamentos táticos mais sofisticados, preocupação crescente com não-proliferação de armas avançadas e tecnologia sensível)»

O risco representado por potências regionais como o Iraque é duplo – regional, para os vizinhos imediatos; e global, não apenas por

ameaçarem o suprimento de insumos fundamentais como o petróleo, como também por tornarem vulneráveis as capacidades de projeção de poder militar do centro (*power projection*).

Esta ameaça à segurança internacional colocada por potências regionais julgadas agressivas é de tipo clássico, e vem se sobrepôr ou interagir com as ameaças não-militares cujo tratamento está em voga na literatura (ecológicas, humanitárias, migratórias, etc.). Paul Kennedy sublinha este caráter cumulativo das ameaças clássicas e das não-tradicionais à segurança:

«It makes much more sense to think of these newer threats to our way of life as *coming alongside* the older and more traditional threats to security, rather than replacing them. (...) Regional conflicts, driven by their own socioeconomic, cultural, or ethnic dynamic, are unlikely to fade away and in many parts of the world may well increase in number and scope as the struggle for resources intensifies. After all, the continued relevance of nation-states and military power was amply demonstrated in the 1990-91 Gulf War». (Kennedy, 1993, p.129-130)

Mais adiante Kennedy mostra que a coexistência das duas dimensões se pode transformar em interseção e sinergia, o que seria a hipótese iraquiana:

«On some occasions, indeed, we might also expect the "new" and "old" security issues to combine; social instability caused by population pressure and resource depletion could take place in regions (Southwest Asia, for example) where arms proliferation, ethnic tensions, and territorial disputes have long been a threat to peace». (Kennedy, 1993, p.130)

Esta conclusão é realçada no último capítulo do livro:

«Instabilities could nowadays take place in regions where the possession of advanced weaponry such as medium-range missiles with chemical, biological, or even nuclear warheads by ambitious and threatened regimes makes a potentially lethal combination, with implications that would be far from local.(...) In sum, we need to be concerned about the condition of our planet as a whole not simply because

we face a new agenda of security risks such as global warming and mass migration, but also because these phenomena could interact with and exacerbate older threats to international stability such as regional wars, hostage-taking, and closure of sealanes.» (Kennedy, 1993, p.348)

A ameaça apresentada pela proliferação de armas de destruição em massa é oriunda do cruzamento de duas dimensões: a puramente militar, causada pelo poder de interdição de tais armas face às forças terrestres dos países centrais; e a geopolítica, radicada na hipótese de que o refluxo das superpotências trará uma natural e necessária ocupação dos «vazios de poder» por novos poderes regionais.

Esta «física política» em que a natureza igualmente abomina o vácuo está clara no trecho a seguir:

«Looking to the end of the trail, one must sadly consider the possibility that there might never be a world without nuclear weapons, if only because eliminating the current nuclear arsenals would quickly tempt some other state to race into the role vacated by the superpowers». (Quester e Utgoff, 1993, p.292) E ainda: «even a democratically elected government may conclude that what has happened between the cold war protagonists is less the setting of a relevant example and more the creation of a *vacuum* or an *opportunity*.» (grifo nosso, Quester e Utgoff, 1993, p.295)

Cabe remarcar que esta «física do poder», de certo modo primitiva, está também nos cálculos do lado contrário, como bem apontam Kodmani-Darwish e Chartouni-Dubarry:

«Un des thèmes favoris que Saddam Hussein a souvent développé est la necéssité de favoriser l'émergence de nouveaux centres de pouvoir dans le monde, susceptibles de remplacer le monopole des deux superpuissances: le Japon, la Chine et surtout l'Europe qu'il perçoit comme un partenaire privilegié du monde arabe. L'effondrement de l'Union Soviétique, qui consacre *de facto* la fin du système bipolaire, rend cette évolution plus urgente pour empêcher que la région ne tombe sous le contrôle exclusif des États-Unis en même temps qu'il donne à l'Irak l'opportunité de remplir, au moins partiellement, le *vide* laissé par le retrait soviétique du Moyen Orient.» (Kodmani-Darwish, 1991, p.24)

As análises feitas por especialistas norte-americanos têm a vantagem da transparência e da franqueza e não omitem o peso desses fatores. Gary L. Gertner observa sobre o resultado da operação *Desert Storm* que:

«There is, however, a potential paradox of success if aggressive third world leaders believe that only weapons of mass destruction can offset U.S. advantages in conventional military power.» (Gertner, 1995, p.67)

Hippler aprofunda a análise do papel *dissuasivo* de ações dos países centrais que poderiam ter estoques de armas de destruição em massa:

«To some extent nonetheless a "deterrent" factor will come into play. *It is difficult to assess whether the United States would have forced the conflict in the Gulf to take place as it did, if Iraq had possessed an arsenal of nuclear or biological weapons capable of being used, and the technology to make its use effective over long distances*». (grifo nosso, Hippler, 1994, pág. 184)

O mesmo potencial desestabilizador e de interdição a intervenções externas se encontra nos sistemas de mísseis balísticos:

«Although ballistic missiles have been used principally for their tactical military effectiveness in recent conflicts, the acquisition of missile systems of increasing capability, and their assimilation into regional arsenals, will in the future have a greater impact on conflicts in the developing world, including those in which the United States will be involved. *Ballistic missiles already threaten U.S. bases and power projections forces, and even the continental United States itself.*» (grifo nosso, Mahnken, 1993, p.321)

O efeito mais temido por Mahnken é o de que Estados possuidores de tais armas poderiam «challenge the *legitimacy* of U.S. involvement in regional affairs.» (grifo nosso, p. 323) No futuro, inclusive, esta capacidade em mãos de Estados do TM poderia levar a que «The prospect of retaliation against the continental United States could form a substantial deterrent to U.S. global activism in the future.» (p. 325)

A proibição contra novos detentores de armas de destruição em massa radica justamente em seu potencial equalizador das vantagens tecnológicas do Países centrais:

«The policy of non-proliferation of weapons of mass destruction as practised by the nuclear powers, and above all by the US within the framework of the New World Order, is primarily aimed not at an overall reduction in numbers of these weapon systems, *but at preserving the West's own lead in weapons technology*. In this sense a strict distinction is made between "good" and "bad" weapons and missiles. President George Bush in 1990 emphatically warned against allowing nuclear, biological and chemical weapons and rocket technology to *"fall into the hands of those whose hatred of America, and contempt for civilized norms, is well-known"*.» (grifo nosso, Hippler, 1994, pág. 102)

A resposta às ameaças de proliferação inclui, em última instância, o recurso à força militar, como mostram dois trechos de livros recentes sobre a matéria:

«In the end, as suggested earlier, military responses and defence must be understood in the context of the proliferation threat and broader non-proliferation efforts. Clearly, direct military activity (even if it can be undertaken by non-lethal means) and deployed defences are only matters of last resort, because of their costs, operational difficulties, and regime consequences. *But, should further proliferation occur, there may be no choice but to counter a proliferant's actions. It is desirable to have genuine options. The Osirak reactor attack and the Gulf War demonstrate that, in the appropriate political context, military responses can be used without apocalyptic side effects. In undertaking carefully considered military and non-military counter-proliferation initiatives, traditional non-proliferation efforts focused on prevention may well benefit.*» (grifo nosso, Pilat e White, 1995, p.159)

«Complementary policies must be pursued as well. Policymakers should increase the diplomatic attention given proliferation issues. *They must also cultivate those military capabilities that will shape the expectations of potential cheaters; this points to the continuing need for investment in technological superiority and defenses against specific types*

of weapons as well as the preservation of alliances and the political bases for collective security». (grifo nosso, Roberts, 1993, p.264)

Quester e Utgoff chegam a dizer claramente que a proliferação nuclear *vertical* é pré-condição para a não-proliferação nuclear *horizontal*:

«...it may thus be necessary for the United States (or a responsible international organization) to be *substantially in the lead* in the sophistication and tactical applications of its nuclear weapons if it is to maximize deterrence of nuclear proliferation». (grifo dos autores, Quester, p.296)

Outra resposta de caráter militar à ameaça da proliferação nos países periféricos se dirige aos veículos transportadores de cargas de destruição em massa. Krepon (1995) mostra, por outro lado, que a ameaça balística proveniente do Países periféricos pode ser enfrentada pelo chamado projeto THAAD («Theater High-Altitude Area Defense») do Exército dos EUA, após superadas divergências com a Rússia relativas à compatibilidade desse sistema com o chamado *ABM Treaty* de 1972 (*Antiballistic Missile Treaty*), o qual, como se sabe, visava codificar a doutrina *MAD* (*Mutually Assured Destruction*) pela proibição de defesas anti-mísseis abrangentes. Recuperaria-se, assim, parte do programa da Administração Reagan que tornou-se famoso sob a denominação de *Star Wars* ou *Strategic Defense Initiative*.

Krepon lembra como o tema foi ressuscitado pelos ataques iraquianos com mísseis SCUD durante a Guerra do Golfo contra Tel Aviv, Riyadh e Dhahran, tendo morrido neste último 28 soldados norte-americanos em suas tendas; e pela implosão da ex-URSS e os riscos de proliferação nos ex-Estados soviéticos ou através de seus cientistas. Segundo ele,

«The theater ballistic missile inventories of rogue states number in the tens and hundreds, not in the thousands. Unlike the nuclear forces of the former Soviet Union, missile arsenals of rogue nations are not sophisticated. Interception of these ballistic missiles in the upper reaches of the earth's atmosphere is not a hopeless task.» (Krepon, 1995, p.22)

Voltando ao cerne do argumento relativo especificamente à não-proliferação, Quester e Utgoff criticam a idéia de desarmamento nuclear, considerando que se baixarem indefinidamente os arsenais nucleares norte-americanos – dentro do processo bilateral de desarmamento com a Federação Russa –, haverá um ponto em que será, ou melhor, *parecerá* útil aos potenciais proliferantes a constituição até mesmo dos pequenos e rudimentares arsenais a que podem aspirar.

No plano da não-proliferação de armas convencionais, tema recente que se vem instalando na agenda internacional, cabe citar o enfoque dado à questão por Bitzinger (1994), que propõe limitações à *globalização* da indústria de armamentos – convencionais – para contrarrestar a proliferação:

«This unfolding process poses a serious challenge to Western policy-makers as they determine how best to support globalization's positive economic features while ensuring at the same time that this process does not adversely affect Western security and foreign policy interests.» (Bitzinger, 1994, p.155) «...the growing incidence of arms collaboration with the developing world may undermine the West's political, military and *economic* security by facilitating the diffusion of critical defense-related technologies and by promoting weapons proliferation.» (p.155) «The Western industrialized nations need to delineate clearly between "good" globalization and "bad" globalization.» (p.156)

Cabe registra que o Brasil é excetuado nominalmente deste cenário restritivo, menos por desejo do autor, e mais por impossibilidade prática:

«... in addition, countries such as Israel and Brazil have become very important niche suppliers of military technology (e.g., umanned aerial vehicles or trainer aircraft) to the West.» (p.156)

Antes de concluir estas anotações, e apesar do enfoque deste trabalho privilegiar as questões de segurança internacional, não se poderia deixar de tocar no fato de que a restrição de fluxos de tecnologia pelas razões estratégicas no sentido militar acima identificadas apresentam um óbvio e relevante efeito perverso na área econômica, estratégica ela também, que equivale a um ganho adicional para os países centrais e um dano agravado para os demais. Como diz Sardenberg,

«A natureza dual de importantes itens de alta tecnologia faz com que sua difusão passe a ser objeto de restrições de caráter oligopolístico, muitas vezes em prejuízo de legítimas necessidades de desenvolvimento.» (Sardenberg, 1995, p.13)

Embora se possa arguir que nem todas as tecnologias essenciais ao desenvolvimento estejam sob suspeita, não há dúvida de que a crescente suspeição sobre atividades tão abrangentes e fundamentais como a espacial e a informática, entre outras, confirma a asserção do autor.

No mesmo texto, o autor indica ainda que

«É fato reconhecido que as equações do poder e do saber têm denominador comum, qual seja, a alta tecnologia.(...) Evidentemente, a situação de detentor ou não detentor de tais tecnologias condiciona, em boa medida, as percepções acerca de seus méritos. *Uma aplicação de tecnologia para fins de defesa na ótica de um país pode ser considerado fator de desestabilização na avaliação de outro.* Mas, muitas vezes, alegadas preocupações sobre a não disseminação de tecnologias sensíveis podem estar mascarando interesses comerciais de natureza monopolística.» (grifo nosso, Sardenberg, 1995, p.21)

Oriundo, portanto, de uma legítima preocupação com o caráter desumano, de efeitos incontroláveis e desestabilizadores das armas nucleares – muito embora essa preocupação se exprimisse sobretudo contra os novos potenciais detentores e não com os inventores originais – o conceito e as práticas de não-proliferação têm efeitos em duas vertentes fundamentais da estratégia mais global de cada país, a da segurança e a econômica.

Se a tradição pacífica brasileira e o caráter abominável de muitas dessas armas nos fazem aderir com naturalidade ao objetivo da não-proliferação, o sentido da equidade e o mesmo ânimo pacifista não nos pode fazer aceitar como suficiente a meta do congelamento implícita na não-proliferação como teoria e prática. Apenas a proibição da maioria desses sistemas de armas e o consequente desarmamento – destruição – das existentes poderia dar ao mundo paz e estabilidade mais sólidas porque mais legítimas.

Por outro lado, o próprio conceito de «legítima defesa individual ou coletiva» presente na Carta não permite que à maioria dos Estados seja simplesmente proibido o acesso aos meios necessários à sua defesa, isto é, às armas convencionais. O mesmo *realismo* que leva as potências nucleares a considerar utópicas ou messiânicas idéias de desarmamento geral e completo deveria tornar claro que nenhum país pode delegar inteiramente à ordem internacional – ao sistema de segurança coletiva das Nações Unidas – ou a outros Estados os cuidados de sua defesa e segurança nacionais. Mesmo baseando-se em um contexto regional essencialmente pacífico e estável, e em conceitos de seguraça defensivos, todo Estado tem direito a um mínimo de dissuasão que somente pode assegurar com um certo nível de equipamento e treinamento de suas forças armadas.

Como indicou em palestra recente o Secretário de Assuntos Estratégicos, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg:

«Embora o Brasil condene o uso da força nas relações internacionais e privilegie a solução pacífica das controvérsias, não abre mão do direito de auto-defesa, de resto reconhecido na Carta das Nações Unidas.» (Sardenberg, 1995, p. 23)

Uma análise de caráter militar-estratégico que apresenta pontos convergentes se encontra em Cavagnari (1995) – embora sua perna *ofensiva* não possa ser aceita em uma avaliação de nossas opções de política externa. Ele começa por enfatizar que «A inexistência de ameaças e de inimigos que impliquem o emprego da força não justifica a negligência da defesa nacional, principalmente de seu componente militar. A não ser que se queiram Forças Armadas apenas para reprimir movimentos sociais.» Comenta igualmente que:

«Espera-se que, nessa transição para a nova ordem mundial, haja um declínio progressivo do uso da força nas relações internacionais. Mas nada indica que essa nova ordem venha a ser necessariamente mais simétrica, justa e pacífica, dispensando o Brasil de pensar e organizar sua defesa de acordo com *novos pressupostos de intervenção do direito de guerra*.» (...) «O que se propõe, então, é o desenvolvimento de uma força militar com nível de prontidão e operacionalidade que permita a pronta resposta na defesa do território nacional – *e, se for necessário,*

para operar, com fôlego suficiente, nas proximidades dele na defesa dos interesses nacionais.» (grifo nosso, Cavagnari, 1994)

É desnecessário sublinhar que esta última hipótese contradiz nossa tradição diplomática, poria em risco nosso capital de confiabilidade e credibilidade regionais e conflita com nossas obrigações internacionais.

Para concluir, há que reconhecer que a conjuntura internacional faz com que os esforços de defesa devam guardar uma *proporcionalidade* e uma *auto-contenção* que não permita ilações quanto a qualquer projeto agressivo por parte do Estado em questão. O recurso, em especial, a tecnologias de uso dual impõe hoje cuidados que nenhum país que deseja ter uma adequada inserção na ordem internacional pode dispensar (Felício, 1994).

Bibliografia

Almeida Pinto, José Roberto de, (1994) *A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e a posição do Brasil*, Tese apresentada ao XXIX Curso de Altos Estudos (CAE), IRBr, julho de 1994.

Andersson, Niels, ed., (1994) *Cinquante ans déjà...Et alors, l'ONU?*, *Panoramiques*, France, Corlet, 1994.

Andersson, Niels, (1994) «L'instrument de la politique des grandes puissances», in Andersson, 1994.

Araujo Castro, J.A., (1971) «O Congelamento do Poder Mundial», Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra, da Escola Superior de Guerra, Embaixada do Brasil em Washington, 11 de junho de 1971.

Aron, Raymond, (1962) *Paix et Guerre entre les nations*, Paris: Calmann-Lévy, 1962.

Aron, Raymond, (1976) *Penser la guerre, Clausewitz. I. L'âge européen; II. L'âge planétaire*, Paris: Éditions Gallimard, 1976.

Ashley, Richard K., (1986) «The Poverty of Neorealism», in Keohane, 1986.

Attali, Jacques, (1995) *Économie de L'Apocalypse*, Paris: Librairie Arthème Fayard, 1995.

Ayoob, Mohammed, (1993) «The Third World in the Changing Strategic Context», in Dewitt, 1993.

Azambuja, Marcos Castrioto de, (1994a) «Credibilidade e Acesso», *O Globo*, 22/02/94, Rio de Janeiro.

Azambuja, Marcos Castrioto de, (1994b) «A New Vision is Needed: A Chairman's Perspective», in *Disarmament*, A periodic review by the United Nations, Volume XVII, Number 2, 1994.

Azambuja, Marcos Castrioto de, (1995) «A ONU e a Segurança Coletiva», in *Carta de São Francisco: Cinquenta anos depois*, Colóquio realizado pela USO, 23/06/95, São Paulo.

Barnaby, Frank, ed., (1990) *A Handbook of Verification Procedures*, London: MacMillan, 1990.

Barton, Rod, (1993) «Eliminating Strategic Weapons. The Case of Iraq», in *Pacific Research*, Vo. 6 No. 3, August 1993, Camberra, Peace Research Centre, Australian National University.

Bell, David V.J., (1993) «Global Communications, Culture, and Values», in Dewitt, 1993.

Bennet, Andrew; Lepgold, Joseph; e Unger, Danny, (1994) «Burden-Sharing in the Persian Gulf War», in *International Organization*, volume 48, Number 1, Winter 1994, Cambridge, Massachussets: MIT Press.

Bernauer, Thomas, (1990) *The Projected Chemical Weapons Convention: A Guide to the Negotiations in the Conference on Disarmament*, New York: United Nations, UNIDIR, 1990.

Bernauer, Thomas, (1993) *The Chemistry of Regime Formation*, Aldershot, England, Dartmouth/UNIDIR, 1993.

Blix, Hans, (1992) «Statement to the 36th Session of the General Conference of the International Atomic Energy Agency», e «Statement to the 47th Session of the United Nations General Assembly», Vienna: International Atomic Energy Agency, 1992.

Boutros-Ghali, Boutros, (1995) *An Agenda for Peace 1995*, Second Edition with the new supplement, New York: United Nations, 1995.

Brzezinski, Zbigniew, (1993) «Order, Disorder, and U.S. Leadership» , in Roberts, 1993.

Buci-Glucksmann, Christine, (1975) *Gramsci et l'État*, Paris, Fayard, 1975.

Bundy, McGeorge, e outros, (1995) *Confronting the Proliferation Danger: The Role of the U.N. Security Council. A report of the UNA-USA Project on the Security Council and Nonproliferation*, New York: The United Nations Association of the United States of America, 1995.

Bunel, Stéphane, (1994) «Fallait-il faire la guerre du Golfe?», in Andersson, 1994.

Buzan, Barry, (1991) «New patterns of global security in the twenty-first century», in *International Affairs*, Vol. 67 No. 3 July 1991.

Cardoso, Fernando Henrique, (1995) «The Post-Cold-War Era. A View from the South», in *The Post Cold War Order: Views of The World's Political Power Elite*, cópia antecipada distribuída pela SERE de texto a ser publicado pela *University of Texas*.

Castro Neves, Luiz Augusto de, (1983) *Os usos civis da energia nuclear – instrumentos da política de não-proliferação de armas nucleares*, Tese apresentada ao VII Curso de Altos Estudos, Brasília: Instituto Rio Branco, 1983.

Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat, (1995) «Uma nova política de defesa», *O Estado de São Paulo*, 22/02/95, São Paulo.

Chauvistré, Eric, (1992) *The Implications of IAEA Inspections under Security Council Resolution 687*, New York: United Nations/ UNIDIR, 1992

Chipman, John, (1993) «Third World Politics and Security in the 1990s: "The World Forgetting, By the World Forgot"?», in Roberts, 1993.

Chomsky, Noam, (1993) *Crónicas de la discrepancia*, Madrid: Visor Distribuciones, S.A., 1993.

Cleminson, Frank R., (1994) «Commission spécial de l'ONU sur l'Iraq crée conformément à la résolution 687 (1991) (1991) du Conseil de Securité: vérification de l'exécution ultérieure des obligations imposées à l'Iraq», in Sur, 1994.

Cohen, Avner e Miller, Marvin, (1993) «How to Think About – and Implement – Nuclear Arms Control in the Middle East», in Dewitt, 1993.

Coll, Alberto R., (1993) «Cooperative International Order», in Roberts, 1993.

Corden, Pierce S., (1994a) «Arms Control in Iraq: The U.N. Experience», in *Proceedings of the Defense Nuclear Agency's International Conference on Controlling Arms*, (7-10/06/93), Richmond, Virginia: Science Applications International Corp., 1994.

Corden, Pierce S., (1994b) «Current Experiences (II): Implementation of UN Security Council Resolution 687 (1991)», in Sur, 1994.

Cot, Jean-Pierre e Pellet, Alain, (1985) *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris: Economica, 1985.

Cox, Robert W., (1993) «Production and Security», in Dewitt, 1993.

Dahlitz, Julie, e Dicke, Detlev, eds., (1991) *The International Law of Arms Control and Disarmament*, Proceedings of the Symposium, (Geneva, 28/02 a 2/03/91), New York: United Nations, 1991.

Dahlitz, Julie, ed., (1994) *Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes, Volume II, Arms Control and Disarmament Law*, New York and Geneva: United Nations, 1994.

Der Derian, James, (1992), *Antidiplomacy: spies, terror, speed and war*, Cambridge, UK: Blackwell Publishers, 1992.

Dewitt, David B.; Haglund, David; e Kirton, John, eds. (1993) *Building a New Global Order. Emerging Trends in International Security*, Toronto: Oxford University Press, 1993.

Dewitt, Deavid B., (1993) «Introduction: The New Global Order and the Challenges of International Security», in Dewitt, 1993.

Dhanapala, Jayantha, ed., (1993) *Regional Approaches to Disarmament: Security and Stability*, Aldershot, England - Brookfield, USA: Darthmouth/UNIDIR, 1993.

Doran, Charles F., (1993) «*Quo Vadis?* The United States' Cycle of Power and its Role in a Transformed World», in Dewitt, 1993.

Dorn, David W., (1992) «Nuclear Weapons Proliferation: A Case Study», in Mataija, 1992.

Dunn, Lewis A., (1993) «Four Decades of Nuclear Nonproliferation: Some Lessons from Wins, Losses and Draws», in Roberts, 1993.

Ekéus, Rolf, (1993) «The United Nations Special Comission on Iraq: activities in 1992», in *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament*, Oxford: Oxford University Press, 1993.

Englund, Douglas, (1992) «Lessons for Disarmament from the experience of UNSCOM», in Mataija, 1992.

Fauteux, Paul, (1992) «The Gulf War, the ENMOD Convention and the Review Conference», in *UNIDIR NEWSLETTER*, No. 18, July 1992, Geneva.

Felício, José Eduardo M., (1991) *As salvaguardas internacionais*, Tese apresentada ao XXIII Curso de Altos Estudos (CAE), Brasília: Instituto Rio-Branco, 1991.

Felício, José Eduardo M., (1994) «Os regimes de Controle das Tecnologias Avançadas e a Inserção do Brasil na Nova Equação do Poder Internacional», in Fonseca Júnior, 1994.

Fischer, David, (1987) *The International Non-Proliferation Regime*, New York: United Nations, UNIDIR, 1987.

Fischer, David, (1993) *Towards 1995: The Prospects for Ending Proliferation of Nuclear Weapons*, Aldershot, England: Dartmouth, 1993.

Fischer, Georges, (1985) «Article 42», in Cot, 1985.

Flores, Mário César, (1993) «O papel da coerção militar nas próximas décadas», in *Política Externa*, Vol. 2, no. 2, São Paulo: setembro de 1993.

Foucault, Michel, (1975) *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: Gallimard, 1975.

Fujita, Edmundo S., (1993) *As equações do poder e do saber nos regimes de não-proliferação*, Tese apresentada ao XXVI Curso de Altos Estudos (CAE), Brasília: Instituto Rio-Branco, 1993.

Fujita, Hisakasu, (1994) «The role of transparency in the avoidance and settlement of arms control disputes», in Dahlitz, 1994.

Fukuyama, Francis, (1992) *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.

Fonseca Júnior, Gelson e Nabuco de Castro, Sergio Henrique, org., (1994) *Temas de Política Externa Brasileira II*, volumes 1 e 2, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

Gardner, Gary, (1995) *El regímen de no-proliferación nuclear*, México: Revista de Occidente, 1995.

Garrity, Patrick J., e Weiner, Sharon K., (1993) «U.S. Defense Strategy After the Cold War», in Roberts, 1993.

Gilpin, Robert, (1981) *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Groom, A.J.R., e Light, Margot, ed., (1994) *Contemporary International Relations : A Guide to Theory*, Londres: Pinter Publishers, 1994.

Gros Espiell, Héctor, (1985), «Article 26», in Cot, 1985.

Guertner, Gary L., (1993) «Deterrence and Conventional Military Forces», in Roberts, 1993.

Guilhon Albuquerque, José Augusto, «A ONU e a Nova Ordem Internacional», in *Carta de São Francisco: Cinquenta anos depois*, Colóquio realizado pela USP, São Paulo, 23/06/95.

Guillaume, Gilbert, (1994) *Les grandes crises internationales et le droit*, Paris: Éditions du Seuil, 1994.

Haas, Ernst B., (1983) «Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes», in Krasner, 1983.

Hartung, William D., (1994) *And Weapons for all*, New York: HarperCollinsPublishers, 1994.

Henkin, Louis ed., (1991) *Right versus Might. International Law and the Use of Force*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1991.

Hippler, Jochen, (1994) *Pax Americana? Hegemony or Decline*, Londres: Pluto Press, 1994.

Hoffmann, Stanley, (1992) «Delusions of World Order», in *New York Review of Books*, April 9, 1992.

Hume, Cameron R., (1994) *The United Nations, Iran, and Iraq. How Peacemaking Changed*, An Institute for the Study of Diplomacy Book, Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 1994.

Hurrell, Andrew, (1992) «Collective Security and International Order Revisited», in *International Relations*, 1992.

Ifft, Edward, (1994) «The use of on-site inspections in the avoidance and settlement of arms control disputes», in Dahlitz, 1994.

Jaguaribe, Roberto e Lamazière, Georges, (1992) «Beyond Confidence-Building: Brazilian-Argentine Nuclear Cooperation», *Disarmament*, A periodic review by the United Nations, Volume XV, Number 3, 1992.

Jansen, Karen, (1992) «Biological Weapons Proliferation», in Mataija, 1992.

Jervis, Robert, (1983) «Security Regimes», in Krasner, 1983.

Joxe, Alain, (1995) *L'Amérique mercenaire*, Paris: Éditions Payot et Rivages, 1995.

Kay, David, (1994) «Lessons from the United Nations weapons monitoring and destruction mission in Iraq», cópia de artigo sem menção de local, data e veículo de publicação, 1994.

Keeley, James F., (1990) «Toward a Foucauldian analysis of international regimes», in *International Organization*, 44, 1, Winter, Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1990.

Kennedy, Paul M., (1993) *Preparing for the twenty-first century*, New York: Random House, 1993.

Kemp, Geoffrey, (1993) «Regional Security, Arms Control and the End of the Cold War», in Roberts, 1993.

Keohane, Robert O., (1983) «The demand for international regimes», in Krasner, 1983.

Keohane, Robert O., ed., (1986) *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986.

Keohane, Robert O., (1989) *International Institutions and State Power. Essays in International relations Theory*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

Kirton, John, «The Seven-Power Summit as a New Security Institution», in Dewitt, 1993.

Knight, W. Andy e Yamashita, Mari, (1993) «The United Nations' Contribution to International Peace and Security», in Dewitt, 1993.

Knorr, Klaus e Rosenau, James N., (1969) *Contending Approaches to International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1969.

Knutsen, Torbjörn L., (1992) *A History of International Relations Theory*, Manchester: Manchester University Press, 1992.

Kodmani-Darwish, Bassma, e Chartouni-Dubarry, May, (1991) *Golfe et Moyen-Orient – Les conflits*, Paris: Dunod/Institut Français des Relations Internationales (IFRI), 1991.

Krasner, Stephen D., ed., (1993), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Krasner, Stephen D., (1983a) «Preface», in Krasner, 1983.

Krasner, Stephen D., (1983b) «Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables», in Krasner, 1983.

Krasner, Stephen D., (1983c) «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables», in Krasner, 1983.

Krasner, Stephen D., (1985) *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley e Los Angeles, California: University of California Press, 1985.

Krepon, Michael, (1995) « Are Missile Defenses MAD », *Foreign Affairs*, January/February 1995, Volume 74, Number 1.

Lafer, Celso, e Fonseca Jr., Gelson, (1994) «Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)», in Fonseca Junior, Gelson, 1994.

Lafer, Celso, (1995) «O novo cenário mundial e o Brasil», versão revista e ampliada da palestra proferida em 9/8/94 em seminário da UERJ, organizado por Marcílio Marques Moreira, a ser publicada em 1995.

Laïdi, Zaki, ed., (1993) *Pensar el mundo después de la guerra fria*, México: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/ Berg Publishers/Grupo Perfil/Publicaciones Cruz O.S.A., 1993.

Lamazière, Georges, (1990) «The Chemical Weapons Convention: The verification issue», in *UNIDIR NEWSLETTER*, No. 1 1990, March, *Verification of Disarmament Agreements*, Geneva, 1990.

Lamazière, Georges, (1993a) «Threat Perceptions and Security Requirements for the 90s», texto apresentado na *Conference of Latin American and Caribbean Research Institutes*, MRE/IEA-USP/ UNIDIR (São Paulo, 2-3 de dezembro de 1991); documentos publicados pelo UNIDIR, Péricles Gasparini Alves, ed., 1993.

Lamazière, Georges, (1993b) «Regional Approaches to Disarmament: Security and Stability. Latin America: The Multilateral Dimension», in Dhanapala, 1993.

Lampreia, Luiz Felipe, (1995) «Um decálogo para reflexão», in *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/06/95.

Lebow, Richard Ned, (1994) «The long-peace, the end of the cold war, and the failure of realism», *International Organization*, Volume 48, Number 2, Spring 1994.

Bitzinger, Richard A., (1994) «The Globalization of the Arms Industry – The Next Proliferation Challenge», in *International Security*, Autumn 1994, Volume 19, number 2, Cambridge, Massachussets: MIT Press.

Legault, Albert, (1993a) «The Missile Technology Control Regime», in Dewitt, 1993.

Legault, Albert, (1993b) «Conclusion: Towards the Twenty-First Century», in Dewitt, 1993.

Luck, Edward C., e Gati, Toby Trister, (1993) «Whose Collective Security?», in Roberts, 1993.

Mahnken, Thomas G., (1993) «The Arrow and the Shield: U.S. Responses to Ballistic Missile Proliferation», in Roberts, 1993.

Mataija, Steven, e Beier, J.Marshall, eds., (1992) *Multilateral Verification and the Post-Gulf Environment: Learning from the UNSCOM Experience*, Symposium Proceedings, Toronto, Canada: Center for International and Strategic Studies, York University, 1992.

Matthews, Ken, (1993) *The Gulf Conflict and International Relations*, London e New York: Routledge, 1993.

McFate, Patricia, (1992) «The Shape of Things to Come: New Concepts in Arms Control and Verification», in Mataija, 1992.

Ministério das Relações Exteriores, (1994), Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, Brasília, 1994.

Molander, Johan, (1992a) «The United Nations and the Elimination of Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Implementation of a Cease-Fire Condition», in Tanner, 1992.

Molander, Johan, (1992b) «The United Nations and Iraq: a Case of Enforced Verification and Disarmament?», cópia enviada ao autor de capítulo da publicação *Verification Report 1992*, Washington: The Arms Control Association, 1992.

Morris, Ellis, (1987) *La question de la vérification dans les négociations sur le désarmement aux Nations Unies*, New York: Nations Unies/ UNIDIR, 1987.

New Dimensions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold War Era, Report of the Secretary-General, documento A/C.1/47/7, New York: United Nations, 1992.

Nolan, Janne E., (1993) «The Global Arms Market After the Gulf War: Prospects for Control», in Roberts, 1993.

Nye Jr., Joseph S., (1990) *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990.

Pawlak, Stanislaw, (1991) «The Legal Aspects of Verification», in Dahlitz, 1991.

Pearson, Frederic S., (1994) *The Global Spread of Arms. Political Economy of International Security*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994.

Pearson, Graham S., (1993) «Prospects for Chemical and Biological Arms Control: The Web of Deterrence», in Roberts, 1993.

Pellicer, Olga, (1994) *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica, 1994.

Pilat, Joseph F., e White, Paul C., (1993) «Technology and Strategy in a Changing World», in Roberts, 1993.

Pilat, Joseph F., e White, Paul C., (1995) «Counter-proliferation and Non-Proliferation: Problems and Opportunities», in Poole, 1995.

Poole, J.B., e Guthrie, R., eds., (1995) *Verification 1995: Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, Londres: Verification Technology Information Centre (VERTIC)/Westview Press, a ser publicado em 1995.

Puchala, Donald J., e Hopkins, Raymond F., (1983) «International regimes: lessons from inductive analysis», in Krasner, 1983.

Quester, George, e Utgoff, Victor A., (1993) «U.S. Arms Reductions and Nuclear Nonproliferation: The Counterproductive Possibilities», in Roberts, 1993.

Reich, Robert B., (1991) *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st. Century Capitalism*, New York: Vintage Books, 1991.

Ricupero, Rubens, (1994) «Os Estados Unidos da América e o Reordenamento do Sistema Internacional», in Fonseca Junior, Gelson, 1994.

Roberts, Brad, ed., (1993) *U.S. Security in an Uncertain Era*, Cambridge, Massachusets: MIT PRESS, 1993.

Rothstein, Robert L., ed., (1991) *The Evolution of Theory in International Relations*, Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1991.

Rouleau, Eric, (1995) «America's Unyelding Policy toward Iraq», *Foreign Affairs*, January/February 1995, Volume 74, Number 1.

Ruggie, John Gerard, (1986) «Continuity and Transformation in the World Polity», in Keohane, 1986.

Sardenberg, Ronaldo Mota, (1994) «Tempos difíceis para as Nações Unidas», *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 04/02/94.

Sardenberg, Ronaldo Mota, (1995) «Inserção estratégica do Brasil no cenário internacional», palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 10/03/95.

Scott, Shirley V., (1994) «International Law as Ideology: Theorizing the Relationship between International Law and International Politics», in *European Journal of International Law*, Vol. 5 (1994), No. 3, Firenze, 1994.

Security Council, *High-Level Meeting of the Security Council: Note by the President of the Security Council on Behalf of the Members*, documento S/23500, United Nations, New York, 31 de janeiro de 1992.

Segal, Gerald, (1995) «From Middle East Arms Control Talks, Some Pointers for East Asia», in *International Herald Tribune*, May 16, 1995, Paris.

Senarclens, Pierre de, (1993) «La théorie des *régimes* et l'étude des organisations internationales», in *Revue internationale des sciences sociales*, no. 138, Novembre 1993, Paris: UNESCO/Éditions Erès, 1993.

Simpson, John, (1995) «The 1995 NPT Conference: a Preliminary Review of the Issues», in Poole, 1995.

Smouts, Marie-Claude, (1993) «Organisations internationales et théories de la régulation: quelques élements de réflexion», in *Revue internationale des sciences sociales*, no. 138, Novembre 1993, Paris: UNESCO/Éditions Erès, 1993.

Soares de Lima, Maria Regina de, (1986) *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, Dissertation Submitted to the Faculty of the Graduate School of Vanderbilt University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, August, 1986, Nashville, Tennessee.

Stein, Arthur A., (1983) «Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world», in Krasner, 1983.

Strange, Susan, (1983) «*Cave! hic dragones*: a critique of regime analysis», in Krasner, 1983.

Subrahmanyam, K. (1993) «Export Controls and the North-South Controversy», in Dewitt, 1993.

Sur, Serge, (1988) *Une approche juridique de la vérification en matière de désarmement ou de limitation des armements*, New York: UNIDIR, Nations Unies, 1988.

Sur, Serge, ed., (1991) *Verification of Current Disarmament and Arms Limitation Agreements: Ways, Means and Practices*, Aldershot, England: Darthmouth/UNIDIR, 1991.

Sur, Serge, (1992) *La résolution 687 (1991) (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de la garantie de la paix*, New York: UNIDIR, Nations Unies, 1992.

Sur, Serge, (1993) «Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe», in *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque 1992, Académie de Droit International de la Haye, 1992, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Sur, Serge, ed., (1994a) *Disarmament and Arms Limitation Obligations. Problems of Compliance and Enforcement*, Aldershot, England: Dartmouth/UNIDIR, 1994.

Sur, Serge, ed., (1994b) *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements: instruments, négociations, propositions*, New York: Nations Unies, UNIDIR, 1994.

Sur, Serge, (1995) «Conclusions générales», Colloque de Rennes, cópia de texto a ser publicado, Paris: Ed. Pédone, 1995.

Tanner, Fred, ed., (1992) *From Versailles to Baghdad: Post-War Armament Control of Defeated States*, New York: Nations Unies, UNIDIR, 1992.

Thee, Marek, ed., (1981) *Armaments, arms control and disarmament. A UNESCO reader for disarmament education*, Paris: The UNESCO Press, 1981.

Trevan, Tim, (1993a) «The UN and Iraq: Verification in the face of Obstruction», in *Verification 1993. Peacekeeping, Arms Control and the Environment*, London: Brassey's/Vertic, 1993.

Trevan, Tim, (1993b) «An Assessement of the UNSCOM Verification Process», in *Proliferation and International Security: Converging Roles of Verification, Confidence-Building and Peace-Keeping, Symposium Proceedings*, Toronto: York University, 1993.

Trevan, Tim, (1994a) «The UN Special Commission's Verification and Monitoring Activities in Iraq: 1993», in *Verification 1994. Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, London: Brassey's/ Vertic, 1994.

Trevan, Tim, (1994b) «UNSCOM: activities in 1993», in *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford: Oxford University Press, 1994.

Trevan, Tim, (1995) «UNSCOM Activities in Iraq in 1994», in Poole, 1995.

United Nations, *Verification and the United Nations. The role of the Organization in multilateral arms limitation and disarmament agreements*, New York: United Nations, 1991.

Urquhart, Brian, (1993) «A UN Volunteer Military Force», in *The New York Review of Books*, Volume XL, New York: No. 11, 10 de janeiro de 1993.

Walker, John R., (1992) «The UNSCOM Experience: Orientation», in Mataija, 1992.

Weiss, Thomas G. e Holgate, Laura S. Hayes, (1993) «Opportunities and Obstacles for Collective Security after the Cold War», in Dewitt, 1993.

Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., e Coate, Roger A., (1994) *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994.

Whitaker Salles, Joaqum A., (1988) *Brasil e Tlatelolco* (Uma apreciação crítica sobre a relevância do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina para a Política Externa do Brasil), Tese apresentada ao XVII Curso de Altos Estudos (CAE), Brasília: Instituto Rio-Branco, 1988.

Young, Oran R., (1983) «Regime dynamics: the rise and fall of international regimes», in Krasner, 1983.

ENTREVISTAS

Entrevista realizada com o Embaixador Rolf Ekéus, Presidente-Executivo da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM), em 11/05/95, na sede da UNSCOM, em Nova York.

Entrevista realizada com o Senhor Tim Trevan, porta-voz da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM), em 11/05/95, na sede da UNSCOM, em Nova York.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo