



Zona Libre de Armas Nucleares de
América Latina y el Caribe

Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe

S/Inf. 1117

A CONTRIBUIÇÃO DO OPANAL E DA ABACC PARA O ESTABELECIMENTO DE ZONAS LIVRES DE ARMAS NUCLEARES

O TRATADO DE TLATELOCO E O ORGANISMO PARA A PROSCRIÇÃO
DAS ARMAS NUCLEARES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE – OPANAL:

EFICÁCIA,

CONSOLIDAÇÃO E

APERFEIÇOAMENTO

LUIZ FILIPE DE MACEDO SOARES
SECRETÁRIO GERAL DO OPANAL¹

Rio de Janeiro
30 de julho de 2014

¹ Este texto contém opiniões pessoais do autor e não compromete o OPANAL.

O Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe – OPANAL foi criado mediante o Artigo 7 do Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe – Tratado de Tlatelolco², que, com o estilo sucinto que o caracteriza, confere ao órgão a finalidade única de “assegurar o cumprimento das obrigações”. Ao indicar as funções dos órgãos colegiados do OPANAL – a Conferência Geral, plenária, e o Conselho, integrado por cinco Estados membros, algum pormenor acrescenta-se com respeito aos objetivos do Organismo. Aquela “estabelecerá os procedimentos do Sistema de Controle para a observância” do Tratado (art.9 par. 2 b) por cujo “bom funcionamento” deverá velar o Conselho (art. 10 par.5) e, também, o Secretário Geral, que encabeça a Secretaria, terceiro órgão do Tratado. As demais atribuições desses órgãos enumeradas nos citados artigos pertinentes são de ordem regimental, isto é, voltadas para o funcionamento mesmo do Organismo.

Depreende-se que a razão central para a institucionalização do Tratado encontra-se no Sistema de Controle ao qual, como se nota pelo uso das maiúsculas, os negociadores quiseram dar um caráter igualmente institucional, a título de garantia de cumprimento das obrigações.

A Conferência Geral tem também a tarefa de promover “estudos para a melhor realização dos propósitos” do Tratado, os quais podem, ademais, ser feitos pelo Secretário Geral (art. 9 par. 2 f). A palavra “propósitos”, deliberadamente ampla, como vamos comentar mais adiante, indica haver algo mais além das Obrigações estipuladas no Artigo 1 do Sistema de Controle que deve garantir seu cumprimento. Importa transcrever esse Artigo 1, que é o objetivo mesmo do Tratado:

1. “As Partes Contratantes comprometem-se a utilizar exclusivamente com fins pacíficos o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, e a proibir e a impedir nos respectivos territórios:
 - a) o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear, por si mesmas, direta ou indiretamente, por mandato de terceiros ou em qualquer outra forma, e
 - b) a recepção, armazenamento, instalação colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, por si mesmas, por mandato a ³ terceiros ou por qualquer outro modo.

² No texto autêntico em português do Tratado figura o termo “agência” em vez de “organismo”, que é utilizado no texto em espanhol enquanto “agency” é o que aparece na versão autêntica em inglês. O mesmo acontece com o nome em português da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA, sigla que, em espanhol é OIEA. Na prática e desde o início, usou-se no Brasil o termo “organismo” e não “agência”, menos comum no uso brasileiro. No Itamaraty, o Departamento que trata do tema chama-se de “Organismos Internacionais”.

³ A tradução oficial brasileira, ao usar a preposição “de” em lugar de “a”, é errônea e por isso está aqui modificada.

2. As Partes Contratantes comprometem-se, igualmente, a abster-se de realizar, fomentar ou autorizar, direta ou indiretamente, o ensaio, o uso, a fabricação, a produção, a posse ou o domínio de qualquer arma nuclear ou de participar nisso de qualquer maneira.”

A redação é precisa, sucinta, completa: cobre tudo o que tem de ser proibido para que não haja armas nucleares na Área de Aplicação do Tratado. Os sujeitos das Obrigações são obviamente as Partes Contratantes, mas elas envolvem igualmente todos os outros Estados ou quem quer que seja além das Partes Contratantes sob a denominação de “terceiros”. As proibições recaem sobre as Partes Contratantes não somente na Área de Aplicação mas também em qualquer outro lugar como reza o parágrafo 2: “participar nisso de qualquer maneira”.

É importante notar que o compromisso das Partes começa pelo uso para fins pacíficos, que é preservado. O Artigo 17 retomará o tema de maneira mais breve que o Artigo IV do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP, de 1968, mas posterior a Tlatelolco e sem relacioná-lo, como faz o TNP, com as obrigações. Essa constitui uma diferença fundamental em relação ao TNP. Vale a pena logo examinar a questão antes de nos concentrarmos no OPANAL.

Os progressos da física, como em qualquer outro campo da ciência, levaram a aplicações várias que não cessam de expandir-se. O uso dessas descobertas para fins bélicos não contamina a ciência em seus desenvolvimentos puros e aplicados. Contudo, é forçoso reconhecer que a proliferação de armas nucleares iniciada em 1945 cobriu a ciência com um manto de suspeita. Por isso foi necessário reafirmar o caráter natural dos usos normais da energia nuclear quando se iniciaram os esforços para impedir que as armas nucleares se espalhassem mundo afora. Daí o Artigo 17 de Tlatelolco e o Artigo IV do TNP. Ora, na liturgia dos chamados “processos de exame” do TNP que culminam em conferências quinquenais, cunhou-se a expressão “três pilares” para descrever o alcance do TNP: não-proliferação, desarmamento e usos pacíficos. Ideia falaciosa pois que encerra objetivo nada inocente.

O TNP proíbe a proliferação e contém o compromisso de negociação do desarmamento. Essas são as cláusulas mandatórias centrais. Quanto aos usos pacíficos, o Artigo IV apenas adverte que nada no TNP pode ser interpretado como limitando o que chama de “direito inalienável”, isto é, do qual nenhum Estado pode abrir mão, ainda que não seja forçado a exercê-lo. Por que então a insistência nos “três pilares”? Porque se quer dar ao uso pacífico o caráter de direito contingencial, subordinado ao cumprimento da não-proliferação, uma espécie de prêmio ao bom comportamento. Isso significa uma contrafação, um desvirtuamento do TNP e uma tentativa de fazer do desenvolvimento do conhecimento e da aplicação da energia nuclear uma dádiva e não um direito que sempre existiu e não depende de autorização. A proibição de armas químicas por exemplo, não pressupõe discriminação alguma sobre os centros de pesquisa e sobre as indústrias químicas.

Ainda que Tlatelolco anteceda o TNP, vale mencionar o Artigo VII do TNP que assegura o direito de as Partes concluírem tratados regionais a fim de garantir a ausência total de armas nucleares em seus respectivos territórios.

No Tratado de Tlatelolco não existe menção a “zona livre de armas nucleares”. O Artigo 4 descreve com limites precisos a Área de Aplicação em que vigem as obrigações. A ideia de dar um nome a essa Área, identificando-a por intermédio de seus atributos, já aparecia em documentos anteriores no âmbito das Nações Unidas. Em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas-AGNU adotou a Resolução 3261 F (XXIX) pela qual decidia “empreender um estudo abrangente sobre a questão de zonas livres de arma nuclear em todos os seus aspectos”. No ano seguinte, tendo recebido o estudo elaborado sob a égide da Conferência do Comitê sobre Desarmamento, a AGNU, pela Resolução 3472 (XXX), adotou declaração em que figura a seguinte definição de zona livre de arma nuclear:

“1. Uma “zona livre de arma nuclear” será, em regra geral, considerada qualquer zona, reconhecida como tal pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que qualquer grupo de Estados, no livre exercício da soberania deles, estabeleceu em virtude de um tratado ou convenção pela qual:

- (a) É definido o estatuto de total ausência de armas nucleares ao qual a zona estará sujeita, incluindo o procedimento para a delimitação da zona;
- (b) É estabelecido um sistema internacional de verificação e controle para garantir cumprimento das obrigações derivadas daquele estatuto.”

Os tratados subsequentes similares a Tlatelolco já adotam como título a expressão “zona livre de arma nuclear” (nuclear-weapon-free zone)⁴ acoplada ao topônimo que identifica a área geográfica respectiva.

Como todos esses tratados e resoluções pertencem ao domínio do Direito Internacional, é à luz dele que a natureza do conceito de ZLAN deve ser estudado.

A ZLAN da América Latina e Caribe não é sinônimo, não se confunde com o espaço a que o conceito se aplica. Qualquer dos Estados dessa região, na condição de Parte no Tratado que fundamenta a ZLAN adquire obrigações disso decorrentes, porém tal fato não altera a natureza do Estado nem transforma a substância do território, isto é, do país. O Brasil, por exemplo, ao assumir as obrigações decorrentes de Tlatelolco, passa a fazer parte da ZLAN e, como consequência normal da

⁴ Vamos passar a usar a sigla ZLAN.

participação em atos internacionais, aceita a limitação de soberania embutida nas obrigações assumidas. Isso, todavia, não altera a natureza do país. Isso fica mais claro se considerarmos a porção de alto mar, quer dizer a área marinha situada além da jurisdição nacional, além das 12 milhas de mar territorial e das 200 milhas de zona econômica exclusiva, que está dentro dos limites da ZLAN da América Latina e Caribe definidos no Artigo IV de Tlatelolco. Nada se altera nessa porção de alto mar; nenhum laivo da soberania de qualquer dos Estados da região modifica o caráter estabelecido pelo Direito do Mar de espaço livre de soberania. Esse entendimento é, aliás, importante, pois não foi percebido por França e Rússia (então URSS) quando assumiram as obrigações decorrentes dos Protocolos a Tlatelolco como será discutido mais abaixo.

Uma ZLAN é uma superestrutura abstrata aplicada a uma área específica com a qual não se confunde. Possui ela substância jurídica própria. Ela constitui, portanto um instituto do Direito Internacional. Como tal ela tem características próprias:

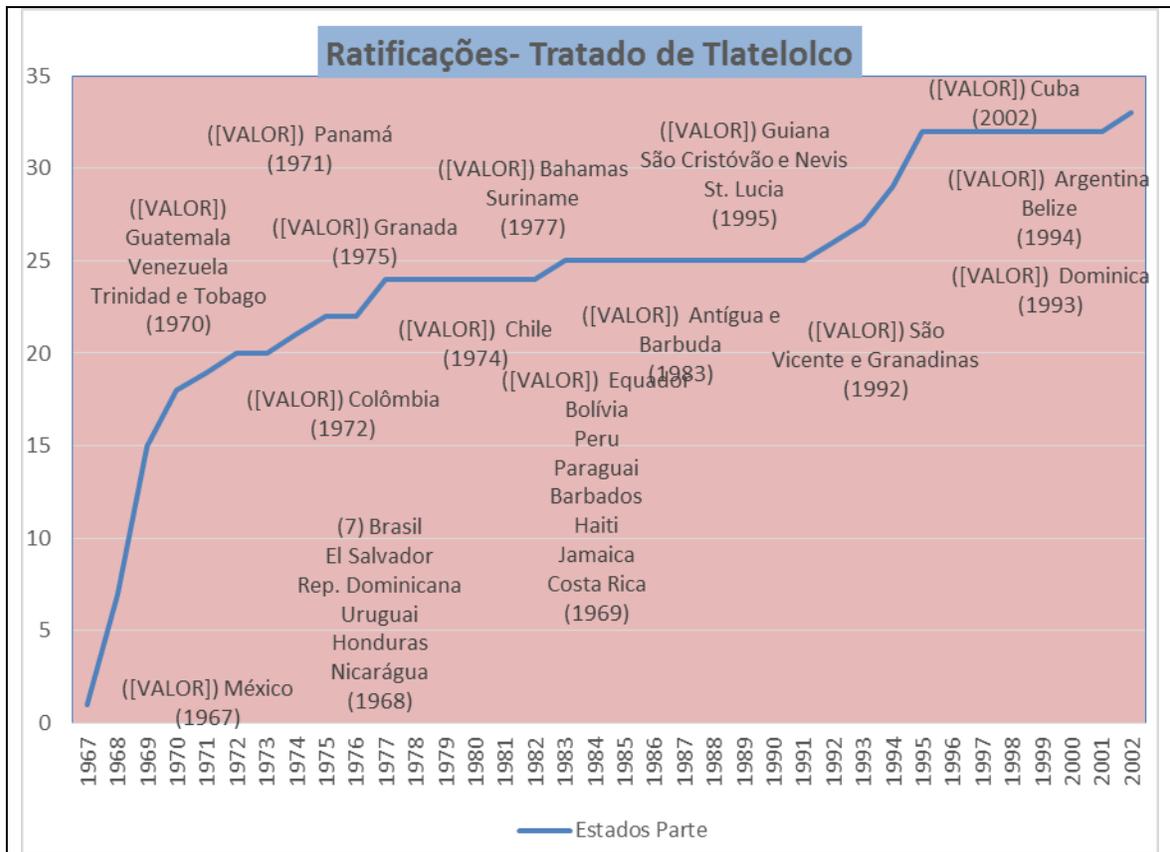
- tem aplicação material, gera consequências concretas;
- representa um atributo de uma área, a qual não sofre qualquer alteração além dos direitos e obrigações decorrentes do instrumento jurídico internacional do qual decorre o instituto, no caso, a ZLAN;
- necessariamente associado a um ato internacional e, por conseguinte, a direitos e obrigações, o instituto constitui um atributo legal da área a que se aplica;
- supõe a criação de um mecanismo que administrará esse atributo legal na área a que se aplica.

A América Latina e o Caribe, tomados como espaço geográfico e conjunto de Estados não são a ZLAN. A ZLAN é o instituto jurídico de Direito Internacional que se aplica à América Latina e Caribe, acrescentando à região um status diferenciado com implicações legais e consequências em termos de relações internacionais. A administração dessas implicações e consequências tem de ser conduzida de forma unificada e não individual e separadamente por cada Estado da região, o que não seria factível. Cabe ao Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe – OPANAL exercer essa administração do atributo legal aplicado à região mediante o qual ela não terá armas nucleares. A ZLAN, em suma, pode ser comparada a uma resina transparente que recobre toda a Área de Aplicação do Tratado sem alterá-la, mas protegendo-a de fora para dentro e de dentro para fora. Ela não pode receber armas nucleares nem produzi-las. O Direito lida com realidades abstratas cuja conceituação precisa é necessária para a validade e o entendimento delas.

O Direito Internacional tem necessariamente um processo de elaboração mais lento que o Direito interno. Seus princípios, suas doutrinas formam-se por meio de consensos naturalmente difíceis de alcançar, dada a diversidade cultural, histórica, geográfica e de muitas outras índoles entre os Estados sem contar os interesses políticos e econômicos que se entrecrocaram. O surgimento de novas fontes e elementos do Direito Internacional são raros. Institutos como a ZLAN figuram entre esses marcos do progresso das relações jurídicas internacionais. Outro exemplo contemporâneo é o instituto do Patrimônio Comum da Humanidade, cunhado pela Declaração que se contém na Resolução 2749 (XXV) da AGNU, de 1970, e depois recolhido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

O Patrimônio Comum da Humanidade, nesse instrumento internacional multilateral, aplica-se aos fundos marinhos e oceânicos, seu solo e subsolo, situados além das jurisdições nacionais. A Convenção deu a esse espaço o nome de “Área”. O Patrimônio Comum da Humanidade não se confunde com a Área, não lhe transforma as características naturais, mas confere-lhe um regime jurídico administrado por instituição multilateral, de maneira análoga à que a ZLAN opera em relação a sua Área de Aplicação.

Uma vez examinadas a essência de Tlatelolco e a natureza da ZLAN, convém considerar o desenvolvimento, a vida do Tratado, aberto a assinaturas em 1967, em vigor desde 1969, porém só universalizado em relação à Área de Aplicação, em 2002. Para esse exame convém utilizar os termos “eficácia”, “consolidação” e “aperfeiçoamento”.



Fonte: OPANAL

A “eficácia” de um ato internacional decorre do princípio de Direito Internacional “pacta sunt servanda”. Expressa-se pela vigência do tratado, em outras palavras, por ele estar “em vigor” e a expressão significa, exatamente, ter força de lei, projetar-se sobre a sociedade participante do pacto. A eficácia inscreve-se naturalmente nas dimensões tempo e espaço. O Artigo 31 de Tlatelolco estatui que “o Tratado tem caráter permanente e vigirá por tempo indefinido”. A Área de Aplicação tornou-se plenamente vigente com a última ratificação, de Cuba, em 2002. O Organismo e o Sistema de Controle funcionam sem solução de continuidade. Os quatro estados que têm “de jure” ou “de facto” territórios na Área de Aplicação assinaram e ratificaram o Protocolo I e os cinco Estados detentores de Armas Nucleares na época de adoção do Tratado e que são reconhecidos pelo TNP (NWS na sigla em inglês) assinaram e ratificaram o Protocolo II. A eficácia de Tlatelolco, em termos jurídicos, de acatamento da norma, não pode ser posta em dúvida. Isso nem sempre é o caso com muitos tratados como ocorre também, aliás, com muitas leis internas. No momento de sua entrada em vigor, qualquer tratado é em princípio eficaz, porém na prática ainda não o é nem seria factível que fosse.

A realização desse objetivo é o que se chama “consolidação”. Dela, parte essencial foi, como visto, a gradual entrada em vigor para as Partes até cobrir toda Área de Aplicação. Outro passo foram as emendas que as Partes julgaram necessárias para justamente tornar mais sólido o Tratado. Não é ainda obra formalmente acabada pois que nove Estados Parte ainda não ratificaram a emenda ao Artigo

7, onze não ratificaram a emenda ao Artigo 25 e sete ainda não ratificaram as emendas aos Artigos 14, 15, 16, 19 e 20. .

Tais emendas representam medidas para a consolidação de Tlatelolco tanto no plano formal quanto na substância. A emenda ao Artigo 7 limita-se a agregar as palavras “e Caribe” ao nome oficial do Tratado. A finalidade da modificação do Artigo 25 é alinhá-lo ao Artigo VIII da Carta da Organização dos Estados Americanos de maneira a permitir a incorporação de novos Estados ao Tratado. Já os Artigos 14, 15, 16, 19 e 20, todos eles relativos ao Sistema de Controle, receberam emendas de substância.

Segundo a versão original do Artigo 14 parágrafo 2, as Partes deveriam enviar ao OPANAL cópia de todos os relatórios que tivessem transmitido à Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA sobre qualquer matéria objeto do Tratado ou sobre a aplicação dos acordos de salvaguarda que têm a obrigação de concluir com a AIEA. A emenda, adotada em 1992, limitou o recebimento pelo OPANAL aos relatórios “que sejam relevantes para o trabalho do Organismo”. A determinação da relevância fica à discricão do Estado Parte.

O parágrafo 3 do mesmo Artigo 14 previa originalmente que as Partes dessem cópia à OEA de relatórios que pudessem a ela interessar. Foi ele emendado de forma diametralmente oposta, de forma a proibir a divulgação a terceiros dos relatórios proporcionados pelas Partes exceto mediante autorização expressa.

O Artigo 15, em sua redação original, facultava ao Secretário Geral do OPANAL, autorizado pelo Conselho do OPANAL (integrado por cinco Estados Parte), a pedir a qualquer Parte Contratante informações adicionais com respeito a circunstâncias ou fatos relativos ao cumprimento do Tratado. Pela emenda, o Secretário Geral só poderá pedir tais informações se solicitado por qualquer das Partes.

O Artigo 16 versa sobre Inspeções Especiais, isto é, aquelas que se apresentem necessárias quando há dúvidas sobre a informação semestral prestada por um Estado Parte conforme determina o Artigo 14 parágrafo 1 quanto à ausência em seu território de atividades proibidas pelo Tratado. Em sua versão original, os órgãos do OPANAL - o Conselho e a Conferência Geral - teriam iniciativa e participação direta nessas inspeções especiais, prevendo-se, portanto, uma infraestrutura de inspetores e recursos financeiros, além de ações junto ao Secretário Geral das Nações Unidas e ao Conselho de Segurança. A emenda de 1992 mantém as inspeções especiais como apanágio da AIEA, que poderá ser acionada pelo Conselho do OPANAL a pedido de qualquer Parte. A AIEA terá apenas de transmitir ao Conselho do OPANAL as informações que forem encaminhadas à Junta de Governadores da AIEA.

O Artigo 19 original foi mantido apenas com o parágrafo 1 que prevê acordos entre o OPANAL e a AIEA para facilitar o funcionamento do sistema de controle. Os outros dois parágrafos sobre relação, mas não acordos, com outros organismos passaram a ser um novo Artigo 20.

A adoção dessas emendas foi fundamental no processo de consolidação de Tlatelolco. Ela permitiu que três Estados – Argentina, Brasil e Chile - pudessem dispensar os requisitos para entrada em vigor previstos no Artigo 29 parágrafo 1. Esses requisitos são a ratificação por todos os Estados da região, a ratificação dos Protocolos I e II pelos Estados concernentes e a conclusão de acordos de salvaguarda com a AIEA por todas as Partes. Brasil e Chile já haviam ratificado o Tratado mas não haviam aberto mão dos requisitos enquanto a Argentina ainda não havia ratificado. A instrumentação pesada prevista nesses Artigos 14, 15, 16, 19 e 20 certamente lhes parecia invasiva, duplicadora de competência, acima dos meios reais de que dispunha o OPANAL e, por tudo isso, possível fonte de desavenças entre as Partes. Um exemplo é a previsão de informações à OEA, organismo com composição diferente da do OPANAL e que não possui a competência específica da AIEA.

Tlatelolco é um tratado objetivo e enxuto. Sua pedra de toque é o acima transcrito Artigo 1 no qual se contêm as obrigações. Seis Artigos cobrem definições e asserção de direitos, como o relativo aos usos pacíficos. Outros sete Artigos são cláusulas finais de cunho processual.

O fiel cumprimento constitui a essência da consolidação de um tratado. Em Tlatelolco o cumprimento das obrigações pode ser dividido em dois aspectos: mecanismos, com sete Artigos, e sistema de controle, com onze.

O OPANAL, ao longo de já 45 anos, cumpre as funções de que o incumbiu o Tratado sem solução de continuidade. Nove Secretários Gerais dirigiram o Secretariado desde a entrada em vigor. A Conferência Geral reúne-se a cada dois anos em sessão ordinária e, nos anos de intervalo, em sessões extraordinárias, em princípio para aprovar o orçamento anual. Já são 23 e 22 daquele e deste tipo. O Conselho, formado por cinco Estados Membros, teve 346 reuniões, em geral a cada dois meses. Esses números mostram a constância do Organismo e a atenção que lhe prestam os Estados Membros. Ele vela pelo cumprimento e processa as comunicações semestrais decorrentes do Artigo 14 referente a ausência de atividades proibidas e do Artigo 24 a respeito de acordos celebrados pelos Estados Parte sobre temas a que se refere o Tratado.

O OPANAL é o mais antigo mecanismo regional de desarmamento e não-proliferação e o único a manter relações institucionais e permanentes com outros organismos multilaterais. O Organismo é sempre convidado a participar da I Comissão da AGNU e figura na lista de organizações consultadas para relatórios pedidos pela AGNU ao Secretário Geral. Com a AIEA as relações são expressamente previstas no Tratado, o mesmo ocorrendo com a OEA entre outras atividades por meio de participação anual na Comissão sobre Segurança Hemisférica. Também há participação ocasional na Conferência sobre Desarmamento – CD. Especialmente relevantes são as manifestações da Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe- CELAC, como é o caso da Declaração da Cúpula de Havana de janeiro de 2014, em que os Chefes de Estado e de Governo reafirmam a importância da cooperação e colaboração entre as duas organizações. Na mesma ocasião a CELAC

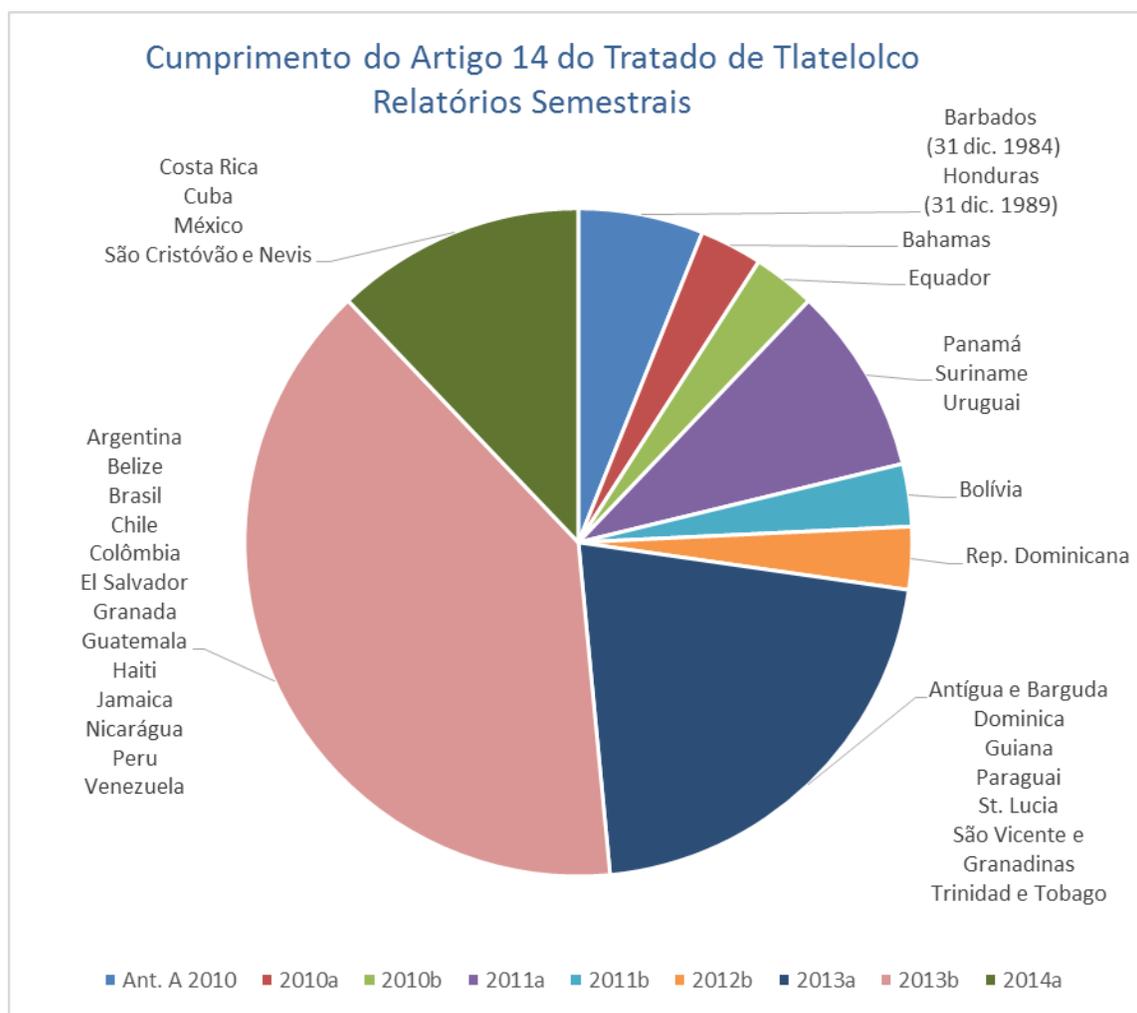
adotou uma Declaração Especial sobre Desarmamento Nuclear que faz menção às decisões da 23ª Conferência Geral do OPANAL em Buenos Aires, em agosto de 2013. A tendência é firmar-se o OPANAL como organismo especializado na área de desarmamento nuclear no âmbito político da máxima instituição da região, que é a CELAC.

Três entre as demais quatro ZLANs têm alguma forma de institucionalização, mas nem de longe a articulação política desenvolvida pelo OPANAL.

O Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares do Pacífico Sul – Tratado de Rarotonga, de 6 de agosto de 1985, aniversário de 20 anos do lançamento da primeira bomba atômica, prevê um Comitê Consultivo, porém transfere ao Forum das Ilhas do Pacífico Sul com dezesseis Estados membros a personalidade institucional do Tratado. O Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático – Tratado de Bangcoc, de 1995, segue o modelo de Rarotonga. Cria um Comitê Executivo de todos os Estados membros, mas a representação institucional cabe à Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN. Vem em seguida, em 1996, o Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares da África – Tratado de Pelindaba. Esse, sim, cria um órgão com capacidade de acompanhar o cumprimento, a Comissão Africana de Energia Nuclear – AFCONE, a qual só em 2014 começa a instalar-se. Finalmente o Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares da Ásia Central, inclui apenas reuniões anuais das Partes, mas nenhuma instituição.

Com as emendas de 1992, o Sistema de Controle foi simplificado de maneira a ser realmente eficiente. Em seu aspecto político-jurídico, é exercido pelo OPANAL, com o qual os Estados Membros mantêm contato permanente, encaminhando a ele comunicações semestrais para declarar formalmente o cumprimento do Artigo 14, isto é, a ausência em seus respectivos territórios de atividades proibidas no Artigo 1 e para informar da celebração de acordos sobre matérias a que o Tratado se refere. À AIEA compete o aspecto técnico mediante o seguimento dos acordos de salvaguardas que com ela os Estados Parte são obrigados a concluir. Embora não incluída no Tratado, pois posterior a ele, deve-se considerar como parte do Sistema de Controle a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear – ABACC, que mantém acordo com a AIEA e aqueles dois Estados sul-americanos.

O cumprimento do Artigo 14 é um bom indicador da consolidação de Tlatelolco. Quatro Estados membros estão absolutamente em dia, tendo feito comunicação relativa ao primeiro semestre de 2014. Em 2013, vinte encaminharam suas comunicações, treze no segundo semestre e sete somente no primeiro semestre, podendo-se considerar que esses Estados estão razoavelmente em dia. Há, portanto, um cumprimento por 73% dos Estados Parte. Além disso, todas as Partes concluíram acordos de salvaguarda com a AIEA em cumprimento ao Artigo 13. Cabe ao Secretário Geral velar para expandir o cumprimento.



Fonte: OPANAL Última atualização: 24/07/2014

O Tratado traz anexos dois Protocolos. É curioso que inexista Artigo que os anuncie, ainda que, algo “en-passant”, sejam mencionados no Artigo 29 entre as condições para entrada em vigor do Tratado e no Artigo 31 a respeito de denúncia. Foram eles a forma astuta encontrada para garantir o respeito ao Tratado por parte dos Estados que têm “de jure” ou “de facto” territórios situados na Área de Aplicação, isto é, Estados Unidos da América, França, Países Baixos e Reino Unido mediante o Protocolo I, e pelos NWS, os mencionados Estados menos os Países Baixos acrescidos da China e da URSS, hoje Rússia, por meio do Protocolo II. Nenhum desses Estados, por motivos óbvios, poderia ser Parte no Tratado, o qual ficaria no mínimo manco se os Estados Parte no Protocolo I não assumissem as obrigações do Artigo 1 e se aquelas Partes no Protocolo II, os NWS, não dessem garantias aos Estados Parte em Tlatelolco de que respeitariam a ZLAN e não empregariam armas nucleares contra os Estados Parte nem os ameaçariam com seu uso.

Todos esses seis Estados completaram seus processos para a plena vigência dos Protocolos. Contudo essa completa consolidação de Tlatelolco permanece fugidia. Os cinco NWS mantêm “declarações interpretativas” que acabam por configurar verdadeiras reservas conforme a definição do

Artigo 2 parágrafo 1 alínea (d) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados: “Uma declaração, feita por um Estado, seja qual for o seu teor ou denominação, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado”. Ora, Tlatelolco impede reservas, segundo o Artigo 28 e o Artigo 4 do Protocolo II expressamente acata essa cláusula. No entanto, o Protocolo I adrede omite esse aspecto.

As reservas tocam em dois pontos essenciais. O primeiro é o desafio aberto feito pela França e pela Rússia⁵ à abrangência da Área de Aplicação. O Artigo 4 parágrafo 2 do Tratado delimita a Área de Aplicação nela incluindo espaços de alto mar. A motivação dos negociadores e, portanto, do Tratado era a segurança dos Estados da ZLAN. Na época da negociação, conclusão e entrada em vigor do Tratado ainda não havia sido convocada a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que levaria, em 1982, à Convenção sobre Direito do Mar. A reserva, portanto, refletia a insegurança desses dois Estados quanto a como evoluiria a negociação que se avizinhava. Ela era, porém, e continua a ser errônea, um típico caso de excesso de zelo de juristas abespinhados. No Artigo 4 e em todos os demais inexistem, na letra ou no espírito, a intenção de soberania ou jurisdição sobre o alto mar sobre o qual a Convenção de Direito do Mar manteve basicamente o conceito grociano de “mare liberum”. O que a Convenção alterou foi a extensão da jurisdição do Estado costeiro, aceita, aliás, por França e Rússia, mas manteve a natureza do alto mar.

Outras reservas de maior relevo prendem-se às garantias negativas de segurança - NSAs⁶, objeto do Artigo 3 do Protocolo II, isto é, não empregar armas nucleares ou usá-las como ameaça contra Estados não possuidores de armas nucleares. As NSAs não comportam adversativas: ou existem ou não existem e para que existam têm de ser juridicamente vinculantes. Não podem ser uma dádiva, uma expressão de boa vontade e sim, um contrato. Os cinco NWS recusam-se a assumir tal compromisso legal. A título de consolação, diga-se de passagem que essa atitude revela respeito ao Direito. Não aceitam engajar-se porque não estão seguros de poder cumprir. Para que correspondam realmente a garantias as NSAs dependem de vínculo jurídico. Os NWS por isso fizeram declarações de teores diferentes no sentido de deixar alguma abertura ao uso ou ameaça de uso contra os países da ZLAN. De maneira geral e pode-se deduzir, pelas redações que utilizaram, essas declarações refletem as condições da Guerra Fria, a situação de Cuba e a confrontação das superpotências. São, portanto, ultrapassadas.

O OPANAL, por seus secretários gerais e seus Estados membros, tem repetidamente exortado as Partes nos Protocolos a retirarem ou modificarem suas declarações. Respostas, quando houve, foram vagas e nunca positivas. É preciso retomar o tema de forma adequadamente diplomática a fim de

⁵ Aparece como sucessora da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

encaminhar o início de negociações. Uma solução dessa questão seria factível pelas razões aqui apontadas e outras decorrentes do exame detido dos textos e constituiria, nesses quase vinte anos sáfaros em termos de desarmamento, um raro passo à frente por parte dos NWS e que, por conseguinte, seria festivamente recebido.

Quase todas as demais ZLANs seguiram *mutatis mutandis* o modelo dos protocolos, essenciais para o novo instituto de Direito Internacional. A exceção é Bangcoc. As outras três dispõem de protocolos de NSAs. Rarotonga e Pelindaba têm protocolos análogos ao Protocolo I de Tlatelolco e também contam com protocolos específicos sobre ensaios nucleares já que ambas regiões sofreram especificamente com esse problema.

Examinadas a eficácia e a consolidação, resta considerar o aperfeiçoamento.

Se um tratado que cria uma ZLAN está totalmente vigente, é completamente cumprido e integralmente respeitado, que lhe faltaria? Cabe então considerar os “outros propósitos” evocados acima.

O articulado de um tratado é a matéria mesma do contrato, do pacto que ele encerra. Em princípio as cláusulas são suficientes para que o tratado seja cumprido, gere os efeitos desejados. Todavia não se deve esquecer que um tratado tem sua origem em questões políticas cujo encaminhamento e soluções ele busca conduzir.

O ano de 1962 foi o auge dos ensaios nucleares, com cerca de 120 explosões na atmosfera e outras 60 subterrâneas. Um mês após a crise dos mísseis de Cuba, quando o mundo inteiro ainda enxugava o suor frio na testa, em 15 de novembro de 1962, o Brasil circulava na AGNU, com o copatrocinio de Bolívia, Chile e Equador, o documento A/C.1/L.312/Rev.2 com a proposta de desnuclearização da América Latina. Estava lançada a ideia que levaria à negociação, a partir de 1963, do Tratado concluído em 1967, gerado a partir desse turvo ambiente político.

Como ocorre geralmente nos tratados, Tlatelolco não se limita ao frio e objetivo articulado. É no Preâmbulo, que nada tem de retórico ou decorativo, que se estabelece o vínculo com as condições políticas circundantes. Nele se contêm os ditos “outros propósitos” do Tratado. Enumerem-se, na ordem em que aparecem, esses propósitos.

1. Fim da corrida de armamentos, especialmente os nucleares;
2. Consolidação de um mundo em paz fundado na igualdade soberana dos Estados;
3. Proibição total, de armas nucleares e de todo tipo de armas de destruição em massa.
4. Desarmamento geral e completo sob controle internacional eficaz;
5. Prevenção da proliferação das armas nucleares;

⁶ Sigla em inglês – negative security assurances

6. Manutenção da paz e da segurança nas zonas militarmente desnuclearizadas;
7. Uso da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos;
8. Direito ao máximo e mais equitativo acesso possível a esta nova fonte de energia para acelerar o desenvolvimento econômico e social.

O preâmbulo deixa claro que as ZLANs não são um fim em si mesmas e sim meio para alcançar o desarmamento geral e completo. Esses propósitos, para usar expressão de moda, representam o “road map” de Tlatelolco e dos 33 Estados Parte. Uma vez completada a consolidação do Tratado mediante o estrito e pleno cumprimento pelas Partes e a supressão das reservas aos Protocolos, não teria sentido a América Latina e o Caribe ficarem satisfeitos em seu shangrilah, dormitando à sombra das palmeiras da ZLAN como se o mundo não fosse um só e como não houvesse hoje algo como dezessete mil armas nucleares, bom número delas prontas para o uso.

Dois são os temas principais para o aperfeiçoamento de Tlatelolco.

O Preâmbulo é parte integrante do Tratado e não deixa de ser a face mais dinâmica e projetada para o futuro. Mediante Tlatelolco a América Latina e o Caribe dotaram-se de credenciais políticas para atuar como bloco e mais intensamente nos debates e tratativas internacionais relativas ao banimento de armamento nuclear e outras armas de destruição em massa, a não-proliferação de armas nucleares e a correlatos temas de segurança internacional. O segundo propósito acima indicado combina “mundo em paz” com “igualdade soberana dos Estados”. Não poderia ser mais preciso, pois a arma nuclear é o mais determinante obstáculo para um sistema internacional realmente democrático. A arma nuclear é um instrumento de opressão política nas relações internacionais; não pode coexistir com democracia.

Os 33 países da América Latina e Caribe correspondem a 17% dos membros das Nações Unidas e a apenas 13% da Conferência sobre Desarmamento enquanto o Grupo Ocidental conta com 38% da CD. Além desse índice meramente numérico, nota-se uma participação latino-americana e caribenha relativamente menor nesse campo do que em outros temas globais, tais como meio ambiente ou direitos humanos. Ora, não há perigo mais iminente e mais devastador do que as armas nucleares. O aperfeiçoamento de Tlatelolco passa por uma atividade política mais intensa no OPANAL, sediado no México, onde um terço dos Estados membros não está permanentemente representado. É preciso, portanto, encontrar modalidades para uma participação mais ativa dos Estados do Caribe.

Um segundo tema relativo ao aperfeiçoamento do Tratado é a relação entre as ZLANs às quais se soma a Mongólia autodeclarado e aceito como país livre de armas nucleares. Em 2005, por iniciativa mexicana, realizou-se uma conferência dos Estados membros de ZLANs. Em 2009, pontos focais de cada uma delas realizaram uma reunião na Mongólia. Uma segunda conferência teve lugar em 2010, na véspera da abertura da VIII Conferência de Exame do TNP. Ambas as conferências foram de iniciativa

latino-americana, evidenciando a liderança do OPANAL. A terceira, prevista para 2015, deverá ser coordenada pela Indonésia. Tais iniciativas, certamente muito alvissareiras, ainda não conseguiram gerar uma real articulação entre as ZLANs. Declarações quinquenais que tocam em praticamente toda a gama da temática do desarmamento não criam por si sós um movimento organizado. Seria preciso, talvez, um órgão permanente de enlace que mantivesse ativo o intercâmbio entre os 115 países das ZLANs. O papel do OPANAL, como visto acima o organismo mais institucionalizado no contexto das ZLANs, para esses desenvolvimentos é crucial.

Também vale mencionar a oportunidade de expansão da desnuclearização por meio da criação de novas ZLANs. A mais urgente é certamente a que reuniria os países do Oriente Médio.