

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 516, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

I - RELATÓRIO

Nos termos do disposto no art.49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Exmo. Senhor Presidente da República submete ao Congresso o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York em 20 de setembro de 2017 com sugestão de análise e deliberação na forma do §3º do art. 5º da Constituição Federal.

Nos termos da Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores, a qual instrui e acompanha a Mensagem Presidencial, o presente Acordo foi firmado com o intuito de envidar “todos os esforços para evitar o perigo de uma guerra nuclear” e adotar medidas para “salvaguardar a segurança dos povos”, conforme é reconhecido pelo Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Ademais, o referido Acordo leva em consideração a realidade política e de segurança internacional contemporânea e atende ao interesse nacional do Brasil. Assim, ao aumentar a pressão pelo desarmamento no mundo, o Tratado se alinha ao interesse brasileiro de não ser objeto de ameaça ou uso de armas nucleares e contribui para o aumento reativo do poder de dissuasão e de defesa das Forças Armadas brasileiras.

O instrumento conta com vinte artigos, que dispõe sobre a regulação para restringir o acesso às armas nucleares, com vistas a sua total eliminação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York em 20 de setembro de 2017.

É de extrema importância a apreciação de instrumentos dessa espécie por parte desta Comissão, uma vez que tais atos se revelam pertinentes no contexto das relações internacionais.

A proposta de um tratado de proibição de armas nucleares ganhou força nos últimos anos, especialmente em função da percepção de que outras abordagens em favor do desarmamento estariam bloqueadas pela falta de interesse dos países detentores de armas nucleares em avanços significativos. Nesse período, surgiu movimento conhecido como "iniciativa humanitária", que, por meio de conferências sobre os impactos humanitários das armas nucleares (realizadas entre 2013 e 2014), explicitou as consequências catastróficas (humanitárias, ambientais e econômicas) e transfronteiriças de uma detonação nuclear, seja ela acidental ou intencional.

Impulsionada por esse movimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, por maioria (113-35-13), em 23/12/2016, a resolução 71/258, intitulada "Levando adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear" ("Taking Forward Multilateral Disarmament Negotiations"). A iniciativa foi liderada por grupo de países integrado por Brasil, África do Sul, Áustria, Irlanda, México e Nigéria. A resolução determinou a convocação, em 2017, de conferência para negociar um tratado de proibição das armas nucleares, que se realizou em Nova York, em duas sessões (27-31/3 e 15/6-7/7). O Brasil atuou de forma propositiva durante as negociações que levaram à adoção do TPAN.

Não participaram das negociações os países possuidores de armas nucleares (EUA, Rússia, China, Reino Unido, França, Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte) nem os países que se encontram sob o "guarda-chuva" nuclear dos EUA (com a exceção dos Países Baixos). Esses

países defendem a adoção de medidas graduais em favor do desarmamento nuclear, que levem, no longo prazo, à sua proibição. Não concordam, assim, com a sua proibição imediata, que impactaria significativamente suas doutrinas militares, calcadas no poder da dissuasão nuclear.

Após a conclusão bem-sucedida das negociações, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares foi adotado em 7 de julho de 2017, com o voto favorável de 122 delegações, uma abstenção (Singapura) e um voto contra (Países Baixos). O Tratado entrará em vigor após sua ratificação por 50 Estados.

Atualmente contabilizam-se 69 Estados signatários, dos quais 19 já ultimaram o processo de ratificação. O Brasil foi o primeiro país a assinar o Tratado, em cerimônia realizada em 20 de setembro de 2017, com a participação do senhor Presidente da República, na sede das Nações Unidas, em Nova York. Porém, ainda não concluiu o processo de ratificação. O texto foi encaminhado à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 516, de 19/9/2018.

Na América Latina, o tratado conta com a assinatura de diversos países, entre os quais México, Chile, Uruguai, Paraguai, Guiana, Costa Rica, Peru, Venezuela e Cuba. México, Cuba e Guiana já ratificaram o tratado. Por ocasião do último Dia Internacional para a Eliminação Total das Armas Nucleares (26/9/2018), os estados membros da Agência para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (OPANAL) – incluindo o Brasil – emitiram Declaração Conjunta, na qual chamam a atenção para a adoção e recordam a abertura para assinatura do tratado. Reafirmam, ainda, que um mundo sem armas nucleares é fundamental para o cumprimento dos objetivos prioritários da humanidade: a paz, a segurança, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Ainda em 26/9, foi realizada, em Nova York, nas Nações Unidas, nova cerimônia de assinatura do TPAN.

O desafio atual é garantir a pronta entrada em vigor do Tratado e utilizá-lo como plataforma para o contínuo engajamento dos estados na promoção do pilar do desarmamento nuclear no âmbito do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

O Brasil entende que, em razão do descumprimento da obrigação dos estados nuclearmente armados que integram o TNP de se desarmarem e da paralisia da Conferência do Desarmamento e de outros foros internacionais em relação ao desarmamento nuclear nos últimos 20 anos, era necessário buscar outras formas de progredir rumo a um mundo livre de armas

nucleares, inclusive por meio da atribuição de um maior papel à Assembleia Geral das Nações Unidas. O governo brasileiro defende que o estabelecimento de norma internacional proibitiva das armas nucleares contribuirá para estigmatizá-las junto à sociedade civil e deslegitimar doutrinas de dissuasão nuclear, desencorajando, assim, a adoção de medidas em favor de sua posse e desenvolvimento.

O TPAN é tributário de três Conferências sobre os Impactos Humanitários das Armas Nucleares, realizadas entre 2013 e 2014, e do movimento dali resultante. Tais elementos foram centrais para chamar a atenção da comunidade internacional para a completa incompatibilidade das armas nucleares com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos.

O Tratado supre lacuna legal existente no arcabouço jurídico internacional, que não contava com norma legal explicitamente proibitiva das armas nucleares. O TPAN proíbe a posse, o desenvolvimento, a produção, a aquisição, o teste, o armazenamento, a transferência e o uso ou a ameaça do uso de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares. Os estados partes no TPAN estão proibidos, além disso, de transferir ou receber armas nucleares e/ou o controle sobre estas, bem como de prestar qualquer assistência para o desenvolvimento de atividades vedadas pelo Tratado. O novo instrumento proíbe, igualmente, o estacionamento, a instalação ou a colocação de quaisquer armas nucleares no território ou em qualquer local sob a jurisdição de um estado parte no Tratado.

O TPAN busca eliminar uma das mais graves ameaças ao presente e ao futuro da humanidade: a continuada existência das armas nucleares. Desde o seu uso, pela primeira vez, em 1945, a maior parte da comunidade internacional vem empreendendo todos os esforços possíveis para erradicá-las. A persistência dessa preocupação é revelada pelo fato de que, já em 1946, a primeira resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada "Estabelecimento de uma comissão para lidar com os problemas suscitados pela descoberta da energia atômica", versava justamente sobre os desafios morais, políticos e jurídicos criados pelo novo armamento.

A necessidade de envidar "todos os esforços para evitar o perigo de uma guerra nuclear" e de adotar medidas para "salvaguardar a segurança dos povos" é reconhecida pelo TNP, considerado peça central do regime de desarmamento e não proliferação nuclear. O TNP conclama todos os seus estados partes a cooperarem com vistas a alcançar o desarmamento

nuclear e os obriga, por meio do Artigo VI, a engajarem-se de boa-fé em negociações efetivas para lograr esse objetivo.

Apesar de a maioria dos países considerar que as armas nucleares, em vez de fortalecerem a segurança internacional, contribuem para enfraquecê-la, o duradouro impasse nas discussões sobre o desarmamento nuclear tem impedido a adoção de medidas que permitam a eliminação dessas armas. Paralisada há mais de duas décadas em razão de posturas intransigentes, sobretudo por parte dos países possuidores de armas nucleares, a Conferência de Desarmamento, foro das Nações Unidas com mandato para impulsionar o desarmamento, tem fracassado ano após ano na busca de um mundo livre de armas nucleares.

Nesse contexto de paralisia diplomática, a consideração das consequências humanitárias das armas nucleares reavivou a urgência de se encontrar novas formas de mobilização da comunidade internacional para alcançar o desarmamento nuclear. As Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, realizadas na Noruega, México e Áustria, entre os anos 2013 e 2015, aprofundaram a compreensão coletiva das gravíssimas consequências de curto, médio e longo prazos de uma explosão nuclear, cujos efeitos não podem ser contidos dentro de fronteiras nacionais. Acentuaram, também, a contradição intrínseca e insuperável entre a existência de armas nucleares e o direito internacional humanitário – particularmente os princípios da distinção entre combatentes e não combatentes e da proporcionalidade.

A ameaça de uma guerra nuclear é agravada pela aceleração da modernização dos arsenais nucleares pelos países nuclearmente armados, pelo papel que estes atribuem a tais armas em suas doutrinas militares, bem como pelo ressurgimento na política internacional de retórica de revalorização das armas nucleares, o que encoraja os países possuidores a considerarem efetivamente o seu uso, apesar das consequências catastróficas de qualquer detonação nuclear. Com efeito, o ambiente geopolítico atual ignora a segurança dos países em que a dissuasão nuclear não é parte das doutrinas de defesa e que optaram por não desenvolver esse tipo de armamento.

Consciente de que o risco do uso das armas nucleares só poderá ser evitado quando todas as armas nucleares forem eliminadas e de que é responsabilidade da comunidade internacional estabelecer o arcabouço jurídico que permitirá alcançar e manter um mundo sem armas nucleares, o

Brasil participou ativamente das negociações do TPAN. Inspirado no princípio constitucional contido no Artigo 21, inciso XXIII, alínea “a”, o país foi um dos proponentes da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas que convocou a conferência internacional para "negociar um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação".

O apoio do Brasil ao TPAN é coerente com a posição histórica do Brasil em defesa do desarmamento nuclear. O engajamento do País na busca por um mundo livre de armas nucleares traduz, no plano internacional, o compromisso constitucional com os usos pacíficos da energia nuclear e com a prevalência dos direitos humanos e do direito humanitário nas relações internacionais.

O Tratado não impõe obrigações novas ao Brasil, uma vez que o País já havia assumido compromissos internacionais juridicamente vinculantes anteriores ao TPAN no tocante ao uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos. O primeiro deles foi o Acordo concluído entre o Brasil e a Argentina para os Usos Exclusivamente Pacíficos da Energia Nuclear, de 1991, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Esta administra e aplica o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), o qual tem por finalidade impedir que os materiais nucleares em qualquer atividade nuclear dos dois países sejam desviados para a produção de armas nucleares. O segundo foi o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a ABACC, concluído em 1991, pelo qual a AIEA, em conjunto com a ABACC, aplica salvaguardas abrangentes sobre todo o material nuclear no território dos dois países, de modo a assegurar que não há desvio para fins proscritos. O terceiro foi o Tratado de Tlatelolco, de 1967, que criou uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe e que entrou em vigor para o Brasil em 1994. Por fim, o Brasil aceitou o TNP, em 1998, que proíbe os "estados partes não nuclearmente armados" (ou seja, qualquer estado parte no Tratado, com exceção dos "estados nuclearmente armados" – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) de “receber transferência”, “manufaturar” ou “adquirir” armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares. Entre as inovações introduzidas pelo TPAN, as proibições de ameaça de uso, teste e de estacionamento, instalação e colocação de armas nucleares no território ou em local sob a jurisdição de um estado parte não se aplicam ao Brasil, que não possui armas nucleares e não permite seu estacionamento, instalação e colocação em seu território.

O Tratado para a Proibição das Armas Nucleares foi recebido pela maior parte da comunidade internacional como passo significativo rumo ao desarmamento nuclear. Entre os vários sinais de reconhecimento à importância histórica do acordo, pode-se citar a concessão do Prêmio Nobel da Paz de 2017 à organização não governamental "Campanha Internacional para a Abolição de Armas Nucleares", por seu trabalho em divulgar as consequências humanitárias catastróficas de qualquer uso de armas nucleares e por seus esforços de promoção do TPAN.

Ante o exposto, considerando-se que o instrumento em apreço encontra-se alinhado com os princípios que regem as nossas relações internacionais, particularmente com os princípios constitucionais de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, VOTO pela aprovação do texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresento a seguir.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016
(MENSAGEM Nº 516, DE 2018)**

Aprova o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator