

1 Introdução

Alcançar a cooperação entre os Estados é um objetivo complexo e extremamente difícil na política mundial. A dificuldade existe não apenas pelo fato de envolver um grande número de atores com interesses e necessidades diversas e que apresentam diferentes graus de desenvolvimento econômico, tecnológico e social, mas, principalmente, porque as instituições internacionais formalizadas não são totalmente eficazes para garantir o cumprimento de normas e leis, acordos ou tratados.

A anarquia, definida como ausência de um poder soberano com monopólio do uso legítimo da força, é tradicionalmente identificada como a característica fundamental do sistema internacional, o que leva muitos autores a analisar suas implicações nas relações entre Estados. É o que fazem Kenneth Waltz¹, John Herz² e Robert Jervis³, ao tratar das possibilidades de cooperação e conflito geradas pela falta de uma autoridade centralizada.

Kenneth Waltz é, dentre estes teóricos, o que tem uma visão mais radical sobre a impossibilidade de se contornar a anarquia internacional. O autor defende a utilização da dicotomia anarquia/hierarquia afirmando que *“although such pure orders do not exist, to distinguish realms by their organizing principles is nevertheless proper and important”*⁴.

Segundo Waltz (1979), a anarquia leva necessariamente à competição entre as unidades que compõem o sistema, pois, não havendo autoridade que garanta a defesa dos membros, o sistema funciona com base no princípio de auto-ajuda, e cada unidade deve maximizar poder para garantir sua sobrevivência. Mesmo quando a cooperação poderia gerar ganhos absolutos para todos os envolvidos, os Estados preocupam-se com ganhos relativos, pois não estão certos quantos às futuras intenções dos demais participantes em um eventual arranjo cooperativo. Assim, a cooperação se tornaria uma exceção rara e frágil ao padrão de conflito nas relações internacionais, pois *“the condition of insecurity – at the least, the*

¹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Nova York: MacGraw Hill, 1979

² John Herz, *Idealist Internationalism and the security Dilemma*, *World Politics*, Vol. 2, No. 2 .1950. pág. 157.

³ Robert Jervis, *Cooperation Under the Security Dillema*, *World Politics*, v.30, n.2,p.167-214, 1978.

⁴ Kenneth Waltz, op. cit., pág. 115.

uncertainty of each about the other's future intentions and actions – works against their cooperation”⁵.

Apesar de também considerar a anarquia como princípio organizador do sistema internacional, Herz (1950) se afasta de Waltz ao explicar a cooperação entre Estados não como uma anomalia, mas como um padrão que se encaixa perfeitamente na lógica da competição gerada pelo dilema de segurança⁶, pois *“cooperation and solidarity tend to become elements in the conflict situation, part of their function being the consolidation and the strengthening of particular groups in their competition with other groups”⁷*. O autor afirma, ainda, que é possível mitigar o conflito gerado pela anarquia através do que denomina “liberalismo realista”, que apesar de partir da visão realista das relações internacionais têm um caráter normativo idealista.

Por sua vez, Jervis (1978) não trata a cooperação como apenas um elemento dentro da lógica da competição, como faz Herz (1950), e tampouco considera a competição como um princípio incontornável, como Waltz (1979). Jervis (1978) ressalta que apesar de todos os atores saberem que a opção de cooperar é a que traz menores riscos à segurança nem sempre é possível alcançá-la. Isso acontece porque não existem mecanismos que obriguem os Estados a cooperar; porque estes buscam o controle de recursos, uma vez que a ausência de autoridade internacional impede que haja uma divisão eqüitativa desses recursos; e, em busca do aumento de sua segurança, um estado pode gerar a insegurança do outro – o dilema de segurança, citado acima.

Jervis (1978) procura explicar o dilema de haver cooperação em um mundo anárquico, de unidades auto-interessadas, aplicando a teoria dos jogos para demonstrar como o dilema de segurança pode ser mitigado. Os cálculos subjetivos, feitos pelos tomadores de decisão, sobre os custos e benefícios da

⁵ Kenneth Waltz, loc. cit.

⁶ Dilema de segurança é definido em seu artigo “Idealist Internationalism and the security Dilemma”: o dilema de segurança ocorre em sociedades anárquicas em que os atores estão constantemente preocupados com sua segurança e com a possibilidade de um ataque. Para minimizar essa insegurança os atores buscam aumentar o seu poder em comparação ao poder dos outros. Isso, no entanto, gera insegurança no outro, que também vai buscar o aumento de seu poder. Nesse ambiente de total competição os atores nunca conseguem atingir a segurança desejada, podendo entrar em uma corrida armamentista, buscando o de acúmulo de segurança e poder. John Herz, *Idealist Internationalism and the security Dilemma, World Politics*, Vol. 2, No. 2 .1950. p157.

⁷ Idem. p 260

cooperação podem ser manipulados, e para que favoreçam a cooperação o melhor cenário é aquele em que: (i) os custos de ser explorado e os possíveis ganhos em explorar o outro Estado são relativamente baixos; (ii) e os benefícios da cooperação e os custos de uma guerra são altos.

Considerando o mundo em que as armas nucleares estão presentes, Jervis (1978) demonstra que o dilema de segurança ocorre em virtude da incapacidade de distinção entre o que seriam armas para fins defensivos e armas para fins ofensivos. A possibilidade da instalação de um escudo anti-mísseis fez com que uma arma, em tese defensiva, acabasse com a possibilidade de um segundo ataque, rompendo com o equilíbrio gerado pelas armas nucleares através da destruição mútua garantida.⁸ Mas, para o autor, mesmo em um ambiente onde impera o dilema de segurança é possível obter cooperação entre os Estados.

Keohane e Axelrod (1985) definem a anarquia de forma semelhante a Jervis: ausência de uma autoridade central que imponha limites na busca dos interesses dos Estados. Afirmam que a trapaça é endêmica ao sistema, mas, apesar disso, a cooperação às vezes pode ser alcançada.⁹ A Anarquia é constante no sistema internacional, mas *“há situações em que os Estados podem ter interesses comuns e nas quais, dependendo de como o contexto da interação está estruturado, o resultado pode ser a cooperação, e não o conflito”*.¹⁰

No entanto, a busca pela cooperação só é feita quando os Estados acreditam que podem obter algum benefício. Em um sistema anárquico, os Estados não possuem informações completas sobre os demais. Através das instituições, eles conseguem reduzir os custos das incertezas sobre os outros, criando um ambiente de interação estratégica, em que as suas estratégias são combinadas com as estratégias dos demais atores.

Para Keohane e Axelrod, (1985) a cooperação irá depender da percepção dos Estados acerca das atitudes dos outros e a percepção de uma estrutura de cooperação está baseada nas crenças do ator e não na realidade. Os autores sugerem a criação de regimes para lidar com esses problemas. Para eles os

⁸ Robert Jervis, *Cooperation Under the Security Dilemma*, World Politics, v.30, n.2, p.167-214, 1978.

⁹ Axelrod e Keohane (1985). "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions." World. Politics 38 (October): 226-54.

¹⁰ Nogueira, João Pontes. Messari, Nizar, *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates* – Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pág 91.

regimes fornecem informações sobre os atores, facilitam e desenvolvem a manutenção de uma reputação, promovendo padrões para medir as ações e para delegar responsabilidade para a aplicação de sanções.

O conceito de Regimes Internacionais foi elaborado por Stephen Krasner para demonstrar como instituições e normas internacionais delimitam o comportamento dos agentes no sistema internacional. Stephen Krasner (1983) afirma que: *“International regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given issue-area”*.¹¹

De acordo com Robert Jervis (1982), os Estados se beneficiam do estabelecimento de Regimes Internacionais por meio da criação de regras e instituições que irão controlar a competição existente entre eles. A motivação para a criação dos regimes internacionais baseia-se na idéia de reciprocidade:

“When states accept reciprocity they will sacrifice short-term interests with the expectation that others actors will reciprocate in the future, even if they are not under a specific obligation to do so”.¹²

Dessa forma, os princípios e normas estabelecem as bases para que a reciprocidade aconteça e devem ser considerados como as características básicas de um regime.

Na área de segurança, os regimes são mais difíceis de serem estabelecidos por conta da competição existente entre os Estados. São criados quando os atores do sistema internacional desejam reduzir as suas inseguranças, passando a cooperar em busca de um objetivo comum. De acordo com Keohane (1983), um Estado escolhe fazer parte de um regime considerando três características do sistema internacional:

1. Ausência de uma autoridade internacional
2. Ausência de informações completas sobre intenções de outros Estados
3. Custos de transação

Isso significa que: *“a major function of international regimes is to facilitate the making of mutually beneficial agreement among governments, so*

¹¹ Stephen Krasner, , *International Regimes*. Cornell University Press. 1983. pág 1.

¹² Ibid., pág 3

*that the structural condition of anarchy does not lead to a complete war of all against all.*¹³

Desde a 1ª Guerra Mundial que os Estados buscam a criação de regimes de segurança para evitar a proliferação de armamentos em geral e a redução da insegurança e da guerra. A partir da década de trinta, começaram a se formar os diversos regimes de segurança que temos atualmente: armas nucleares, armas químicas e biológicas, armas convencionais, mísseis e minas terrestres. O foco desta dissertação estará em um regime de segurança em especial: O Regime de Não-Proliferação Nuclear.

O Regime de Não-Proliferação Nuclear é consequência das negociações ocorridas no final da 2ª Guerra Mundial, quando ataques nucleares efetuados pelos Estados Unidos alteraram a lógica de guerra até então vivenciada pelos Estados. A possibilidade de uma guerra total, com potencial para acabar com a vida de milhões de pessoas, destruindo cidades, estados e até países, gerou uma imensa preocupação em torno da posse de armamentos nucleares.

Até 1949, os Estados Unidos eram o único país possuidor de tecnologia para construção de armas nucleares. Os horrores produzidos pelas bombas que caíram em Hiroshima e Nagasaki levaram o gigante americano a buscar diversas formas de impedir que outros países pudessem adquirir tais armamentos. Quando a União Soviética atingiu o status de potência nuclear, a Guerra Fria já era uma realidade e as questões de segurança passaram a girar em torno da possibilidade de um holocausto nuclear. Como consequência, discussões internacionais travadas durante as décadas de 1950 e 1960 estiveram focadas na não-proliferação nuclear e na tentativa de proibir que mais países pudessem ter acesso a esse tipo de tecnologia.

O Regime de Não-Proliferação Nuclear surgiu como uma tentativa de controlar os efeitos que a posse de tecnologia nuclear promove, criando um sistema de regras e procedimentos para regular o comportamento dos Estados e evitar o uso de armas nucleares em conflitos que poderiam causar uma destruição devastadora. Ele foi criado a partir de uma barganha entre os Estados nucleares e não-nucleares, em que o Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP – determina

¹³ Robert Keohane, *The Demand for International Regimes*, in: *International Regimes*. Cornell University Press. 1983. pág 332

as diretrizes a serem seguidas e a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA – verifica se os Estados estão cumprindo com elas.

O TNP foi assinado em 1968, após inúmeras negociações entre Estados Não-Nucleares e Estados Nucleares. O TNP é o principal instrumento do Regime de Não-Proliferação Nuclear. Seu objetivo principal era evitar uma guerra nuclear e instaurar uma cooperação internacional para a utilização civil da energia nuclear. O tratado foi ratificado no final de 2002 por 188 países, inclusive as cinco grandes potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, China e França. Apenas três países ficaram de fora: Israel, Índia e Paquistão.

O TNP está baseado na distinção entre as cinco potências nucleares, que fabricaram ou acionaram uma arma nuclear antes de 1º de fevereiro de 1967, e os Estados não nuclearmente armados. O tratado contém um compromisso recíproco dos Estados não-nucleares de não desenvolver ou comprar estas armas e, em compensação, lhes garante o acesso ao uso pacífico da energia nuclear, condicionado ao controle da AIEA.

A criação de um regime de segurança nuclear possibilita que dúvidas geradas pelo medo de “trapaça” sejam minimizadas, demonstrando a vontade política dos países nele envolvidos de dar transparência aos seus programas nucleares, criando um ambiente de confiança mútua. A geração de confiança entre os Estados membros de um regime é um dos objetivos principais.

As salvaguardas da AIEA surgem nesse contexto como um mecanismo de geração de confiança entre os Estados membros do TNP. O sistema de salvaguardas da AIEA permite que uma das principais causas para a geração de conflitos seja minimizada: a disponibilidade de informações. As salvaguardas da Agência garantem a verificação das atividades nucleares de cada Estado-parte do Tratado, influenciando as percepções dos Estados sobre as intenções e capacidades nucleares dos outros.¹⁴

A principal peça do Regime de Não-Proliferação Nuclear, o TNP, sempre foi alvo de críticas por colocar os Estados não-nucleares sob forte sistema de verificação e controle e não impor aos Estados nucleares nenhuma medida

¹⁴ Para medidas de confiança mútua ver: S.Tulliu & T. Schmalberger, *Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence Building*, Unidir, Janeiro 2004.

obrigatória em relação ao desarmamento nuclear. Além disso, a eficácia do Regime também ficou prejudicada quando Estados não-signatários do TNP – como Índia, Israel e Paquistão – conseguiram acesso à tecnologia nuclear sem precisar observar as restrições do Regime de Não-Proliferação.

A motivação para a realização deste trabalho veio da percepção de que há uma diferença de abordagem entre os Estados no que tange à questão nuclear. Essa constatação, que parece óbvia quando nos referimos a Estados Nucleares e Não-Nucleares, não fica tão clara quando observamos apenas os Estados Não-Nucleares.

A aplicação das salvaguardas da AIEA e a verificação do cumprimento das especificações do Tratado deveriam ser o fator determinante para que um Estado possa prosseguir ou não com seu programa nuclear civil. No entanto, em certas situações, alguns Estados recebem tratamento diferenciado mesmo quando estão em concordância com as prescrições da Agência e têm o direito de desenvolver atividades nucleares para fins pacíficos abolido. O tratamento diferenciado dado aos Estados não nuclearmente armados criou uma das principais tensões existentes no Regime.

A adesão a um regime internacional é uma escolha política cujo objetivo é a acomodação dos interesses dos Estados negociantes. Entretanto, a negociação de regime não é puramente consensual. A estrutura do sistema internacional, em que as relações de poder e dependência são fatores importantes, é essencial para a caracterização de um regime.¹⁵

Regimes internacionais podem ser, de certa forma, impostos pelos atores mais poderosos do sistema, que constroem as decisões dos mais fracos. Para entender a formação e a manutenção de um regime internacional devemos ser sensíveis ao contexto em que os acordos foram formados. Nesse sentido, um regime pode sofrer alterações caso o contexto internacional seja modificado. Resta saber se essas alterações irão mudar substancialmente o regime, enfraquecê-lo ou apenas adaptá-lo à nova ordem vigente.

As regras de um regime internacional podem ser mudadas ou quebradas para ficar de acordo com as exigências do momento. Estão em constante

¹⁵ Ver: Robert Keohane, *The Demand for International Regimes*, in: *International Regimes*. Cornell University Press. 1983. pág 332, e também: Abram Chayes e Antonia Handler Chayes, *On Compliance*, in: *International Organization* 47, 2, Spring 1993. pag 180.

negociação e renegociação. Contudo, conforme defendido por Stephen Krasner (1982): “*If the principles, norms, rules and decision-making procedures of a regime become less coherent, or if actual practice is increasingly inconsistent with principles, norms, rules, and procedures, then a regime has weakened*”.¹⁶

O programa nuclear iraniano vem despertando enormes preocupações na ONU, na AIEA, nos Estados Unidos e demais atores do sistema internacional. A possibilidade de desenvolvimento de um programa nuclear clandestino e, conseqüentemente, da violação das normas do Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP – por parte de Teerã levantaram discussões sobre como lidar com os países violadores do tratado e o desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear no mundo contemporâneo. A problemática situação atual da Coréia do Norte levanta discussões sobre utilização dos benefícios do TNP para criação de programas paralelos e elaboração de mecanismos para garantir o cumprimento do Tratado.

A retomada da energia nuclear como opção para os problemas de diversificação de matriz energética também aumentou a preocupação com a proliferação da tecnologia. Atualmente, apenas oito países possuem capacidade nuclear para fins militares. Porém, reatores nucleares para fins pacíficos estão presentes em 56 países.

As crescentes preocupações com o aquecimento global e mudanças climáticas fizeram com que as estimativas pela opção nuclear crescessem, prevendo-se um aumento significativo de países optando pela energia nuclear. O aumento da energia nuclear traz preocupações sobre poluição e rejeitos nucleares, saúde, segurança e, claro, sobre a não-proliferação.

O Renascimento nuclear e toda a situação enfrentada por Irã e Coréia do Norte nos últimos anos refletem a problemática de se lidar com a tecnologia nuclear. Se o Tratado permitia o uso pacífico dessa tecnologia em 1968, hoje em dia atividades como enriquecimento de urânio por parte de Estados não-nucleares, ainda que para fins pacíficos, são vistas com preocupação e desconfiança.

O Tratado de Não-Proliferação Nuclear inclui em seu artigo quarto a possibilidade de utilização da tecnologia nuclear para fins pacíficos:

¹⁶ Stephen Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in: *International Organization*, 36, 2, Spring 1982, pág 189.

“Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada no sentido de afetar o direito inalienável de todas as Partes no Tratado a desenvolver a investigação, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação.”¹⁷

Entretanto, à época de realização do tratado, apenas os países que já possuíam armas nucleares dominavam esse tipo de tecnologia sensível, como a produção de materiais físséis e sistemas de entrega de armamentos nucleares. O desenvolvimento de novas tecnologias nucleares causa impacto no Regime de Não-Proliferação Nuclear. Passa a existir uma necessidade de controle dessas novas tecnologias de uso dual para evitar que ocorra uma nova proliferação nuclear¹⁸.

O Tratado de Não-Proliferação congelou o status nuclear das cinco grandes potências, não permitindo que nenhum outro país pudesse adquirir armamento nucleares com base em um marco temporal: 1º de fevereiro de 1967. Para conseguir adesão dos Estados ainda não-nucleares, os cinco países nucleares tiveram que conceder o direito de acesso à tecnologia nuclear desde que para fins pacíficos e comprometeram-se a buscar o desarmamento nuclear. Embora não tenha sido estipulada nenhuma data para o desarmamento, ao incluir essa condição, os Estados Nucleares concederam aos Estados não-nucleares condicionantes para o cumprimento dos ideais de não-proliferação. Como proibir o acesso às armas nucleares a esses Estados se o compromisso com o desarmamento não está sendo cumprido?

As cláusulas do tratado continuam sendo objeto de discussão e interpretação. Os artigos quarto e sexto do TNP, que tratam respectivamente do direito à tecnologia nuclear para fins pacíficos aos Estados não-nucleares e da redução dos arsenais dos Estados não-nucleares são alvos de discussão e polêmica por não terem sido implementados em sua totalidade. Se por um lado existem países com programas nucleares clandestinos violando o TNP, por outro lado os países nucleares que não realizam cortes nos seus arsenais também são violadores.

Além disso, existem países que desejam realizar seus programas nucleares dentro das normas do TNP, mas que sofrem com os questionamentos e dúvidas

¹⁷ Artigo 4 do Tratado de Não-Proliferação Nuclear disponível em <http://www.un.org/events/npt2005/npttreaty.html> acesso em :28/01/2008

¹⁸ SANDS, Amy. *The impact of new Technologies on nuclear weapons proliferation*, in: Nuclear Proliferation after the cold war, 1994, pag 259

sobre as reais intenções dos seus programas. Somando-se a isso, temos os casos dos países que não são parte do TNP, mas que recebem ajuda dos países nucleares para o desenvolvimento dos seus programas. Alguns dos grandes desafios que o regime de não-proliferação nuclear precisa enfrentar giram em torno das seguintes questões:

- *Como lidar com tecnologias que podem ser letais, mas que ao mesmo tempo garantem desenvolvimento econômico e social para países que lidam com a fome, a pobreza e doenças de todo tipo?*
- *Como lidar com a oposição entre proliferação e desenvolvimento, uma vez que, no mundo atual, em que os recursos são escassos e a poluição afeta a qualidade de vida, a energia nuclear pode ser uma grande solução?*
- *Como lidar com a dificuldade enfrentada pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e por toda a comunidade internacional em garantir transparência nos programas nucleares dos diferentes países e conseguir realizar verificações, monitoramento e aplicações de salvaguardas de forma eficaz?*
- *Como lidar com um regime de não-proliferação que não é universal, em que cada caso é tratado de forma diferente? Como lidar com um regime que impõe fortes obrigações para os países não-nucleares e não faz o mesmo com os nucleares? O que fazer com os países nucleares que estão fora do Tratado de Não-Proliferação Nuclear?*

Considerando as questões acima, no primeiro capítulo dessa dissertação será apresentado o regime de não-proliferação nuclear, descrevendo como começou a política de controle de armamentos, como foi criada a AIEA e as negociações do TNP, destacando os pontos que cada grupo de país defendeu naquele momento. Também serão abordadas as questões sobre o surgimento de novos Estados Nucleares, salientando as tensões existentes entre a não-proliferação nuclear e o processo de Renascimento Nuclear.

Posteriormente, será tratada a problemática da tecnologia dual, demonstrando como é o processo de enriquecimento de urânio e porque esse processo gera tanta polêmica. Em seguida, será analisado o trabalho de verificação e monitoramento da AIEA para evitar que novos Estados Nucleares surjam e que

as atividades nucleares para fins pacíficos sejam desviadas para fins não declarados. Também serão demonstradas as diferentes aplicações da energia nuclear e como a possibilidade de terrorismo nuclear está afetando o regime.

No quarto capítulo será analisado o trabalho da AIEA, descrevendo o processo de Salvaguardas realizado pela agência e como são feitas as fiscalizações e monitoramento das atividades nucleares dos Estados-parte do TNP. Em seguida, será descrito o histórico de verificações implementadas pela AIEA, ressaltando quantas salvaguardas foram aplicadas, de que tipo, em que países e quais as conclusões que a agência chegou. Será observada também a contribuição do Conselho de Segurança para garantir o cumprimento das verificações e em que situações foi necessário recorrer a esse órgão.

Por fim, no último capítulo, será discutido como o artigo quarto do TNP vem sendo aplicado, sua relação com os outros artigos do tratado e com o processo de renascimento nuclear, destacando novamente a importância que a energia nuclear vem ganhando no mundo atual. Será demonstrada a aplicação do artigo quarto em seis países: Brasil, Argentina, Alemanha, Países Baixos, Japão, e Irã. Esses países foram escolhidos como exemplo por serem os únicos a enriquecer urânio além das cinco potências nucleares. Será relatado como foi o processo de construção do programa nuclear de cada um deles e como a notícia sobre a construção de reatores de enriquecimento de urânio foi recebida pela comunidade internacional.

O Tratado de Não-Proliferação e o cumprimento das normas da AIEA estão sendo invocados de acordo com uma abordagem seletiva para a não-proliferação nuclear, que varia caso a caso e utiliza instrumentos diversos de acordo com o “proliferador” ou “proliferador em potencial”¹⁹.

O objetivo desta pesquisa é analisar o TNP, em particular a aplicação do artigo quarto no mundo pós Guerra Fria. Deseja-se mostrar que o regime de não-proliferação nuclear não está preparado para lidar com os novos desafios das últimas décadas como o surgimento de novos Estados Nucleares, a necessidade de diversificação de matriz energética e a possibilidade de terrorismo nuclear. Será também avaliado o cumprimento das normas e regras estabelecidas pelo Regime

¹⁹ Robert Ayson, Selective non-proliferation or universal regimes? In: *Australian Journal of International Affairs* Vol.59, No 4, pp431-437, December 2005.

de Não-Proliferação Nuclear e a sua relação com a crise que o Regime enfrenta no século XXI.