

## **2**

### **O Regime de Não-Proliferação Nuclear**

Os ataques nucleares efetuados pelos Estados Unidos contra o Japão nas cidades de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, alteraram drasticamente a ordem mundial. A capacidade de destruição desse armamento, o monopólio americano de tecnologia nuclear e a rivalidade que surgia entre EUA e União Soviética nos acordos de paz da 2ª Guerra Mundial desencadearam uma nova corrida armamentista pela posse das armas nucleares.

O Regime de não-proliferação nuclear surgiu durante a Guerra Fria 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.

Do final da década de 40 até os dias de hoje, foram implementadas inúmeras medidas para conter a proliferação nuclear. Diversos acordos e tratados bilaterais, regionais e multilaterais foram assinados desde então, como forma de solucionar essa questão, motivo de desconfiança, medo e conflito entre os Estados.

#### **2.1**

##### **O início da política de controle de armamentos**

O ideário de controle de armamentos teve início antes da era nuclear. A Conferência de Genebra, em 1864, e as Convenções de Haia, em 1899 e 1907, estão entre os primeiros tratados internacionais sobre leis e crimes de guerra. Esses processos são os que mais se parecem com o que chamamos de controle de armamentos, uma vez que determinaram a limitação de armamentos e orçamentos para guerra, a proibição de certos tipos de armas e práticas militares e a criação de instituições para a mediação dos conflitos.

A 1ª Guerra Mundial, ocorrida entre 1914 e 1918, mudou a direção da política mundial e também da política de controle de armamentos. Os vitoriosos da guerra reuniram-se em Paris e construíram uma nova ordem baseada no

Tratado de Versalhes que, entre outras exigências, obrigava a Alemanha ao desarmamento.

Durante o período entre - guerras uma nova era de controle de armamentos se iniciou. Desejava-se controlar as tecnologias militares que haviam se configurado como propulsores da corrida armamentista antes da 1ª Guerra Mundial; Também foi estabelecida a primeira convenção proibindo a utilização de gases como técnicas de guerra. Em 1932, ocorreu a Conferência Mundial para o Desarmamento, em que as partes buscavam novas garantias de segurança e limitações para a utilização das forças navais, aéreas e terrestres.

Contudo, foi após a tragédia causada pelas bombas atômicas no final da 2ª Guerra Mundial que ocorreu um impulso decisivo para busca por um mecanismo que freasse o uso de armamentos. O bombardeio a Hiroshima e Nagasaki foi a causa principal para que os Estados percebessem a necessidade de controlar o uso das armas e, em especial, controlar o uso da tecnologia nuclear.

O processo de controle de armamentos envolvia dimensões competitivas e cooperativas, uma vez que os Estados buscavam o controle de armamentos para preservar e aumentar a sua segurança<sup>20</sup>. O controle dos armamentos nucleares dominou a agenda de segurança internacional durante toda a Guerra Fria.

A primeira resolução adotada pela recém criada Organização das Nações Unidas – ONU – foi o estabelecimento da Comissão de Energia Atômica (CEA – United Nations Atomic Energy Commission – UNAEC) em janeiro de 1946 com os objetivos de 1) estender a todas as nações as vantagens da tecnologia para fins pacíficos, 2) criar mecanismos para o uso da tecnologia apenas para fins não-militares, 3) futura eliminação de armamentos nucleares, e 4) produção de operações e práticas de inspeção que impedissem violações.

A potência norte-americana era a principal defensora da não-proliferação nuclear. Os Estados Unidos eram os únicos detentores de armamentos nucleares até o momento e possuíam uma grande preocupação em evitar que essa tecnologia fosse disseminada entre outros países. Durante o primeiro ano da era Nuclear, os Estados Unidos dedicaram grande parte de sua atenção para, unilateralmente, acabar com a disseminação de armas nucleares.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Wheeler, Michael. A History of Arms Control, in: Larsen, Jeffrey, *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*. Lynne Rinner Publishers, 2002.

<sup>21</sup> Gaddis, John Lewis. *The long Peace*. Oxford University Press, New York, 1987. p.109.

Quando ocorreu a primeira reunião da CEA, em 1946, os Estados Unidos apresentaram o primeiro plano de não-proliferação nuclear, o plano Baruch. Esse plano propunha a criação de uma Autoridade Internacional de Desenvolvimento Atômico que pudesse controlar e inspecionar as atividades nucleares em todo mundo. Além disso, sugeria-se que as medidas que fossem tomadas pela Autoridade Internacional contra os países que não respeitassem as atividades proibidas pelo plano não estariam sujeitas ao poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança<sup>22</sup>.

A União Soviética discordava do plano americano<sup>23</sup>. Desde as conferências de paz da 2ª Guerra Mundial que EUA e URSS percebiam os diferentes interesses que possuíam e colocavam-se em lados opostos. Os soviéticos acreditavam que o plano Baruch pretendia controlar o acesso às armas nucleares e manter o monopólio americano, e, em se tratando de uma questão tão sensível como armamentos nucleares, discordavam totalmente da idéia de acabar com o poder de veto para esse assunto, assim como de um controle internacional sobre todas as fases das atividades nucleares. *“O plano Baruch sugeria uma enorme transferência de poder para um órgão internacional, uma transferência que Stalin e outros líderes dos diversos países jamais poderiam aceitar”*.<sup>24</sup>

Os soviéticos afirmavam, ainda, que tal proposta era uma violação da soberania estatal e que causava interferência na vida interna dos Estados<sup>25</sup>.

Em contrapartida ao plano Baruch, a URSS lançou o plano Gromyko, que propunha a proscricção de bombas atômicas e a destruição das existentes. O plano soviético também não foi aceito, uma vez que os Estados Unidos não estavam dispostos a abrir mão de seu potencial nuclear. As divergências que enfrentavam com a URSS e a forte presença dos exércitos soviéticos no continente Europeu eram considerados ameaçadores pelos EUA e a manutenção de armamentos nucleares garantiria segurança aos norte-americanos. As diferenças substanciais existentes entre EUA e URSS impediam que qualquer progresso em relação à não-proliferação fosse alcançado e os dois planos fracassaram.

---

<sup>22</sup> US Department of Energy, [http://www.mbe.doe.gov/me70/manhattan/international\\_control.htm](http://www.mbe.doe.gov/me70/manhattan/international_control.htm), acesso em 11 de novembro de 2006.

<sup>23</sup> Lima, Maria Regina Soares de. *The Political Economy Of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade And Itaipu*. Vanderbilt, Estados Unidos. 1986. Tese (Doutorado em Ciência Política). Vanderbilt University.p.66

<sup>24</sup> Fischer, David. *History of The International Atomic Agency: the first forty years*. Vienna: The Agency.1997. p.19

Porém, em Agosto de 1949 a União Soviética passou a configurar como potência nuclear, tendo realizado sua primeira explosão. Para os americanos, as implicações foram assustadoras:

*“sem o monopólio atômico, o governo Truman teria que pensar na expansão de suas forças convencionais, talvez desdobrando parte delas em caráter permanente na Europa, contingência não prevista no Tratado do Atlântico Norte. Teria de produzir mais bombas atômicas para manter uma supremacia quantitativa e qualitativa sobre a URSS. E viu-se a considerar uma terceira e mais draconiana opção, cuja existência os cientistas americanos só então revelaram a Truman: tentar fazer a chamada super bomba – bomba termonuclear ou de “hidrogênio” que seria no mínimo mil vezes mais potente que as armas que tinham devastado Hiroshima e Nagasaki.”<sup>26</sup>*

A União soviética levaria até 1953 para desenvolver a sua versão desta arma, dando início a uma nova geração de ogivas nucleares menores, mais leves e mais poderosas. Essa corrida armamentista era movida pelo receio recíproco de que o inimigo passasse a frente na produção de armas, provocando um desequilíbrio no cenário internacional. Se um deles tivesse mais armas, seria capaz de destruir o outro.

O novo status dos soviéticos fez com que a postura norte-americana fosse alterada, adaptando-se à existência de mais um país nuclear, sabendo que, a partir de então, as posições sobre a não-proliferação deveriam ser conciliadas. A ordem que os EUA vivenciaram no imediato pós 2ª guerra já não existia mais, configurando-se um novo sistema, onde EUA e URSS se posicionavam como as lideranças nucleares do lado capitalista e comunista.

Em 1952 a Comissão para Energia Atômica foi desfeita e, em seu lugar, foi criada a Comissão de Desarmamento que cobria todas as questões sobre controle de armamentos, desarmamento, e negociações de acordos multilaterais. A comissão tinha como objetivo a preparação de propostas para regulação, limitação e redução de todas as forças armadas e armamentos em um programa coordenado.

Nesse mesmo ano o Reino Unido tornou-se a terceira nação a alcançar o status nuclear. A perda do monopólio nuclear dos Estados Unidos para URSS e Reino Unido mostrou a urgência da criação de um sistema de não-proliferação nuclear que garantisse que mais nenhum outro país tivesse acesso a esse tipo de tecnologia. *“Uma vez que a descoberta científica e tecnológica do artefato nuclear fosse*

---

<sup>25</sup> Lima, M.R.S., op.cit., p.68

*desvendada e passasse a ser propriedade pública, replicá-la seria apenas uma questão de engenharia”<sup>27</sup>.*

## 2.2

### A criação da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA

No final de 1953, o presidente americano Dwight D. Eisenhower propôs o programa “Átomos para a Paz”, que determinava a cooperação nuclear para fins pacíficos, desde que os países aceitassem um sistema de salvaguardas internacional. O programa representava um compromisso entre a promessa de acesso a tecnologia nuclear pacífica e a preocupação para restringir esse acesso.<sup>28</sup>

As proposições dos Átomos para a Paz foram determinantes nas discussões sobre a criação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) em 1954 e 1955, até o seu estabelecimento em 1957.

*“Apesar da recusa soviética em engajar na proposta substancial (que pedia que cada lado colocasse parte de seu material fissil para fins pacíficos sob supervisão internacional) eles não bloquearam a criação da Agência Internacional de Energia Atômica que surgiu da proposta de Eisenhower”<sup>29</sup>.*

Em agosto de 1955 ocorreu a primeira Conferência de Genebra, um enorme encontro que reuniu cientistas, engenheiros e líderes de Estado para discutir os usos pacíficos da energia atômica. A conferência foi um marco na história da ciência, a primeira conferência intergovernamental feita para debater o progresso de uma nova tecnologia. A conferência confirmou para o mundo “*que os diversos usos da tecnologia nuclear, em particular a geração de energia, estavam disponíveis*”.<sup>30</sup> Dessa forma, a conferência persuadiu diversas nações a lançarem um programa de pesquisa e desenvolvimento e atraiu seu interesse na proposta de criação de uma Agência Internacional de Energia Atômica. A conferência permitiu que os cientistas dos diversos países pudessem discutir e

<sup>26</sup> Gaddis, Jonh Lewis. *História da Guerra Fria*, Rio de Janeiro: Nova fronteira. 2006. pág 34

<sup>27</sup> Fischer, David. Op. Cit, p.21

<sup>28</sup> Gardner, Gary. *No proliferação Nuclear: Un Manual*. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, 1994, p.44.

<sup>29</sup> Larsen, Jeffrey A. , *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*. Lynne Rienner. Colorado 2004, p. 25.

<sup>30</sup> Fischer, David. Op. Cit. p.32.

conversar sobre a tecnologia nuclear. A única tecnologia que foi mantida sob total sigilo foi a de enriquecimento de urânio.<sup>31</sup>

Após a Conferência de Genebra, especialistas de EUA, URSS, Reino Unido, França, Canadá e Tchecoslováquia se reuniram para discutir as questões técnicas que desenhariam o sistema de salvaguardas. “*Essa foi a primeira discussão séria sobre controle nuclear desde a criação da CEA*”.<sup>32</sup>

A AIEA é criada, então, com a função de encorajar e ajudar nas pesquisas, desenvolvimento e aplicações práticas para o uso de energia atômica com fins pacíficos no mundo, além de estabelecer e administrar as salvaguardas. Dessa forma, a Agência surge como forma de garantir que as atividades por ela assistidas não seriam usadas para nenhum fim militar e que a aplicação de salvaguardas em situações especiais só seria realizadas quando fossem requeridas pelos Estados membros. O estatuto da AIEA foi adotado em dezembro de 1956, pelo voto unânime de todos os membros das Nações Unidas.

A criação da AIEA pode ser considerada como o primeiro processo de positivação de um regime internacional nuclear. Conforme exemplificado no capítulo anterior, um regime é um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais<sup>33</sup>. A criação da AIEA como uma agência de controle de materiais nucleares, aprovada por todos os países membros da ONU, evidencia a vontade dos Estados em buscar um mecanismo que freasse a proliferação de armamentos nucleares, ainda que a agência não abordasse a questão dos países já possuidores da tecnologia, EUA, URSS e Reino Unido.

Pode-se afirmar que o objetivo americano era diminuir uma possível ameaça a seus interesses. A construção de uma agência internacional que pudesse controlar a propagação de armamentos nucleares surge como uma forma de diminuir os efeitos que o dilema de segurança poderia causar nos atores naquele momento. O poder de vigilância que a AIEA teria diminuiria os riscos de insegurança que o arsenal de um Estado poderia trazer aos outros. Somando-se a

---

<sup>31</sup> Fischer, David. op. cit, p.32

<sup>32</sup> Fischer, David. op. cit, p.33

<sup>33</sup> Krasner, Stephen. *International Regimes*. Cornell University Press. Ithaca and London.,1983.p.1

isso, a AIEA não representava qualquer risco para os países que possuíam tecnologia nuclear.

## 2.3

### A criação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear

#### A Comunidade Européia de Energia Atômica - EURATOM

Os anos que sucederam a 2ª Guerra Mundial foram muito importantes para a elaboração das bases da Comunidade Européia. Em um mundo bipolar, onde a política de contenção pautava as ações norte-americanas, a existência de países fortes no oeste europeu era de suma importância.

Foi neste período que o plano Marshall foi implementado, fornecendo pesados financiamentos às nações aliadas e ajudando a reerguer as economias falidas da região. Assim, os acordos que ocorreram nessa época seguiam essa lógica: fortalecer os Estados para evitar perturbações sociais. O Benelux, criado em 1944, foi um exemplo dessa tendência. Entretanto, foi apenas com a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, em 1951, que o primeiro passo rumo à integração foi dado.

As experiências bem sucedidas até então incentivaram os países membros a criar a Comunidade Econômica Européia – CEE – que, além de aumentar a cooperação funcional, visava à formulação de um mercado único. Em março de 1957, a CEE deu o primeiro passo para a criação de um mecanismo regional para proscrição de armas nucleares, fundando a Euratom, com objetivo de fortalecer a integração, coordenar o desenvolvimento de energia nuclear dentro da CEE e:

*“implementar um regime de salvaguardas regional para garantir que os materiais nucleares não sejam desviados para fins que não aqueles pretendidos, e para garantir a conformidade com obrigações de salvaguardas garantidas pela Euratom”<sup>34</sup>.*

Entretanto, a criação da Euratom não impediu que a França efetuasse o seu primeiro teste nuclear, em 1960. Os franceses, como tantos outros países europeus devastados pela 2ª Guerra Mundial, temiam o ressurgimento da Alemanha como potência militar. Apesar de Euratom pregar o uso de tecnologia nuclear para fins

pacíficos, ela não garantiria à França que a Alemanha iria cumprir com mais esse acordo. As salvaguardas da Euratom excluía os programas nucleares de França e Inglaterra. Existia o medo de uma possível transferência de tecnologia da URSS à Alemanha Oriental e de um novo revanchismo do país contra as decisões dos acordos de paz da 2ª Guerra, que separou a Alemanha em áreas de influência. A manutenção dos armamentos de França e Reino Unido protegeria esses dois países de um possível ataque alemão, e as determinações da Euratom também deveriam prevenir que a Alemanha tivesse acesso às armas nucleares.

Conforme Jervis (1982) destaca, um regime de segurança é extremamente válido, mas também extremamente difícil de ser mantido. O medo de que o outro viole ou venha a violar um acordo comum é um incentivo potente para que os Estados atuem buscando a própria segurança, ainda que seu desejo seja de um regime próspero<sup>35</sup>. O temor francês de que a Alemanha repetisse seus feitos pré 2ª Guerra eram mais fortes que a comunidade de energia atômica européia.

### **A crise dos mísseis cubanos – 1962**

O dilema de segurança enfrentado por Estados Unidos e União Soviética fez com que as duas potências buscassem ampliar cada vez mais a sua capacidade destrutiva. O poder militar alcançado pelas duas potências era tão alto que havia a possibilidade de destruição mútua (MAD – *Mutual Assured Destruction*).

Estados Unidos e União Soviética passaram a viver sob a lógica da possibilidade de um segundo ataque: o grau tecnológico permitiu que qualquer um dos dois países tivesse poder para retaliar o outro depois de ser atingido por um ataque nuclear. Contudo, como ressalta Barry Buzan (1998), nenhum dos lados tinha certeza de que conseguiria retaliar um possível ataque. Tanto EUA quanto URSS temiam estar vulneráveis a um primeiro ataque que neutralizasse as suas forças<sup>36</sup>. Assim, a corrida armamentista prosseguia e a tensão de uma possível guerra nuclear só aumentava.

A chegada de Fidel Castro ao poder em Cuba, alterou significativamente a relação que os cubanos possuíam com os Estados Unidos. O que inicialmente era

---

<sup>34</sup> Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes. Center for Nonproliferation Studies. Monterey Institute of International Affairs, 2000, pág 69.

<sup>35</sup> Jervis, Robert. Security Regimes, in *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983. p 178



uma relação de subordinação tornou-se rivalidade, por conta das políticas nacionalistas que estavam sendo implementadas por Castro e da discordância americana, que tinha seus interesses na ilha ameaçados. Em 1961, os Estados Unidos iniciam o embargo à Cuba e as relações são rompidas. Por outro lado, a União Soviética aproveita o rompimento dos dois e se aproxima de Castro. Os ideais soviéticos eram muito próximos dos defendidos pelo presidente cubano e um país aliado próximo aos Estados Unidos era considerado como uma excelente oportunidade.

Nesse mesmo momento, o muro que separaria o lado oriental do ocidental em Berlim é construído e marca a vontade explícita soviética de afastar os EUA da região que era considerada como área de influência comunista. Também é nesse momento que fica explícita a separação bipolar mundial.

A crise dos mísseis cubanos<sup>37</sup> é desencadeada pela colocação secreta de mísseis atômicos soviéticos no território de Cuba. Quando os satélites americanos descobriram as armas, uma crise mundial se instalou. Sentindo-se ameaçados, os americanos ameaçaram os soviéticos de um ataque nuclear e o mundo parou durante 13 dias, temendo uma guerra nuclear que pudesse causar uma destruição que fosse muito além dos territórios rivais e gerasse conseqüências para o mundo inteiro.

A crise dos mísseis cubanos foi o ápice do modelo de destruição mútua garantida. Estados Unidos, União Soviética e todo o resto do mundo viveram em 1962 o momento de maior tensão nuclear.

Como John Lewis Gaddis (2006) destaca:

*“o que evitou que ocorresse uma guerra no outono de 1962 foi a irracionalidade do terror absoluto que tomou conta de ambos os lados. Foi o que Churchill previra quando alimentou a esperança em uma “igualdade de aniquilamento”.*<sup>38</sup>

A ameaça de uma guerra que poderia trazer a destruição total, a ausência de uma autoridade internacional que possa estabelecer sanções, a falta de informações suficientes sobre seu adversário e sobre as suas ações, e o enorme

---

<sup>36</sup> Buzan, Barry. *The Arms Dynamic in World Politics*. Lynne Rienner Publishers.1998.p.55

<sup>37</sup> Para mais detalhes sobre a crise dos mísseis cubanos ver: Mônica Herz, *The Soviet Image of Latin America: Sources and Images*, 1994. Tese de Doutorado em Relações Internacionais apresentada na London School Of Economics And Political Science, LSE, Grã-Bretanha.

<sup>38</sup> Gaddis, John Lewis, *História da Guerra Fria*; tradução de Gleuber Vieira, - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. p.77

custo que um conflito como esse poderia trazer, são algumas das razões que podem levar os Estados a buscarem, a partir de então, um mecanismo que pudesse conter a ameaça de uma guerra sem precedentes na história.

A resolução da crise dos mísseis cubanos resultou em um longo período de relativa “*distensão*”. Geir Lundestad (2000) afirma que não houve grandes evoluções nas relações entre Leste e Oeste, mas os dois lados estavam interessados em evitar que uma crise similar ocorresse<sup>39</sup>. “*A crise dos mísseis cubanos demonstrou a necessidade da possibilidade de mudança de contato entre os líderes de Washington e Moscou*”<sup>40</sup>. A “*linha vermelha*”<sup>41</sup> foi estabelecida e, no ano seguinte à crise dos mísseis, foi assinado o Tratado de Moscou ou de Proscrição das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e sob a Água, que entrou em vigor em outubro de 1963<sup>42</sup>. Contudo, o acordo não proibia as experiências nucleares subterrâneas, permitindo que países mais desenvolvidos nuclearmente continuassem a desenvolver os seus programas. “*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*”<sup>43</sup>.

Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido podiam abrir mão de experiências nucleares na atmosfera, águas ou espaço exterior, continuando a realizar testes subterrâneos, mais complexos e onerosos, necessários para sofisticação do armamento nuclear. Alguns países, a exemplo da França, que tinha acabado de ser declarada potência nuclear, recusaram-se a assiná-lo, por acreditarem que tal Tratado era uma tentativa de congelar o desenvolvimento nuclear.

<sup>39</sup> Lundestad, Geir, *East, West, North, South. Major developments in International Politics 1945 1990*; translated from the norwegian by Gail Adams Kvam. Norwegian University Press. Oslo. P.104

<sup>40</sup> Idem p.105

<sup>41</sup> A linha vermelha ou “*Hot Line*” foi um instrumento adotado por EUA e URSS em situações de crise para que os chefes de Estado dos dois países pudessem entrar em contato e resolvessem contenciosos antes que eles culminasse em possível conflito.

<sup>42</sup> Lundestad, Geir, *East, West, North, South. Major developments in International Politics 1945 1990*; translated from the norwegian by Gail Adams Kvam. Norwegian University Press. Oslo p.105.

<sup>43</sup> Lamazière, George. *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*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos,1998. p. 53.

A crise dos mísseis cubanos influenciou decisivamente nas posições dos países latino-americanos em relação à proliferação nuclear. A repercussão do conflito que deveria ser apenas entre EUA e URSS nas sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA – foi a principal causa para que os governantes latino-americanos decidissem estabelecer medidas que evitassem que a situação ocorrida em Cuba pudesse ser repetida em qualquer outro país latino-americano, sendo utilizado como objeto de barganha e alvo da competição entre União Soviética e Estados Unidos.

### **Tratado de Tlatelolco**

A América Latina sempre possuiu uma posição marginal nas relações internacionais. O continente nunca representou uma área estratégica decisiva politicamente ou geograficamente no contexto da Guerra Fria. Contudo, o “*conflito entre Washington e Moscou converteu a América Latina em um lugar de posicionamento de armas nucleares com fins de dissuasão*”<sup>44</sup>, como ocorreu na Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962. Enrique Román-Morey (1997) destaca que:

*“O evento mostrou para o mundo o inevitável perigo que um holocausto nuclear representava e demonstrou que a América Latina e o Caribe, que nunca foram partes diretas do conflito entre as duas potências, poderiam estar envolvidas nos desastrosos resultados do conflito”*<sup>45</sup>.

A principal conseqüência da Crise dos Mísseis cubanos para a América Latina foi o impulso que promoveu para a criação de um regime de não-proliferação nuclear regional. Após a resolução da Crise, com a retirada dos mísseis de Cuba e sua expulsão da OEA, os governos e povos da América Latina e do Caribe decidiram que nunca mais gostariam de estar sujeitos a ameaças e medos de possíveis guerras nucleares em seus territórios<sup>46</sup>. Assim, desde 1963 que

<sup>44</sup> Fonrouge, Marcelo. *Desarme Nuclear – Regímenes Internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, Instituto de Las Naciones Unidas de Investigación sobre El Desarme, 2003.

p.48

<sup>45</sup> Román-Morey, Enrique. Precursor of Other Nuclear weapons Free Zone, in *Nuclear Weapons Free Zones in the 21<sup>st</sup> Century*, United Nations Institute for Disarmament Research, 1997.p.8

<sup>46</sup> Epstein, William. Tlatelolco and a Nuclear Weapon Free World, in *Nuclear Weapons Free Zones in the 21<sup>st</sup> Century*, United Nations Institute for Disarmament Research, 1997.p.23

os países Latino americanos demonstram o seu desejo de desnuclearização do continente.

A primeira iniciativa foi a declaração conjunta feita publicamente em 29 de abril de 1963 por cinco presidentes latino-americanos: Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México. A declaração era para anunciar a disposição de um acordo multilateral com os demais países da América Latina, em que se estabelecia o compromisso de não fabricar, receber e armazenar armas nucleares<sup>47</sup>.

Cinco dias após a declaração dos cinco presidentes, a Décima Oitava sessão da Assembléia Geral da ONU aprovou a resolução 1.991. A resolução de 27 de novembro “fixava medidas de desnuclearização da América Latina, limitando-as aos princípios da Carta da ONU e acordos regionais”<sup>48</sup>. Um ano depois, em novembro de 1964, dezessete países latino americanos reuniram-se para criar a Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), sediada no México, em Tlatelolco. “Essa comissão tinha a incumbência de apresentar um anteprojeto multilateral básico”<sup>49</sup>, que posteriormente iria se transformar no Tratado de Tlatelolco.

De acordo com Paulo Wrobel (1993), existiram três fatores que contribuíram para as negociações de Tlatelolco:

1. O primeiro deles seria a tradição diplomática latino-americana favorável a acordos multilaterais;
2. O segundo seria a existência de um pacto de segurança coletiva com os Estados Unidos, formalizado no Tratado do Rio –TIAR – 1947. Isso contribuiria para que se considerasse a região sob a proteção do guarda chuva nuclear norte-americano.
3. O terceiro e último seria a ausência de conflitos inter-regionais. Embora houvesse questões de instabilidade política interna, a região estava geograficamente muito distante dos principais focos de tensão mundial e das rivalidades da Guerra Fria.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Robles, Alfonso Garcia. *La Proscripción de Las Armas Nucleares en la America Latina – resumen de sus principales etapas*, [www.opanal.org](http://www.opanal.org), acesso em 27 de outubro de 2006.

<sup>48</sup> Oliveira, Odete Maria de. *Os descaminhos do Brasil nuclear*, Ijuí: Ed. UNIJUÍ 1999.p.60

<sup>49</sup> Idem, p.61

<sup>50</sup> Paulo Wrobel, A Diplomacia Nuclear Brasileira: A Não-Proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco., in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 15, n°1, jan/jun 93, p30.

É evidente a contribuição que o TIAR e a OEA deram para a promoção de uma balança militar no continente. Contudo, apesar desses mecanismos terem sido os pilares do sistema de segurança latino-americano e terem contribuído para a formação do Tratado de Tlatelolco, seus princípios estavam severamente atrelados aos interesses norte-americanos, e os dois mecanismos não atuavam como os países do sul desejavam. Isso se torna claro na afirmação de Enrique Morey (1997):

*“A decisão soberana dos países Latino-Americanos em declararem-se como a primeira zona livre de armas nucleares (...) não tem outro significado que a tentativa de afirmação de uma política externa independente, com oposição explícita a intervenções estrangeiras na região”<sup>51</sup>.*

Somando-se a isso, existia a discordância dos países não-possuidores de armas nucleares das discussões que estavam sendo travadas desde o final da 2ª Guerra Mundial para a elaboração de um regime internacional de não-proliferação nuclear.

Como foi abordado anteriormente, os países não-possuidores de armas nucleares acusavam os possuidores de armas de utilizarem prerrogativas altamente discriminatórias e de tentarem manter a dependência tecnológica dos países do sul, já que não deveria ser permitido o acesso à tecnologia nuclear.

Como Barry Buzan (1998) destaca, é muito difícil separar a tecnologia nuclear para fins militares da tecnologia nuclear para fins pacíficos<sup>52</sup>. Era com base nesse tipo de argumento que as potências nucleares desejavam barrar o acesso à tecnologia nuclear. O tratado de Tlatelolco surgiu, também, como uma possibilidade de contornar esse impasse entre Estados não-nucleares e nucleares, garantindo que os primeiros pudessem ter acesso à tecnologia, permitindo, inclusive, a prática de explosões nucleares para fins pacíficos.

O tratado foi aberto para assinatura em 14 de fevereiro de 1967 e 32 países da região concordaram em assiná-lo, sendo Cuba a única exceção, só tendo assinado o Tratado em 1995. O tratado entrou em vigor em 25 de abril de 1969, depois que 11 países da região haviam ratificado. As obrigações de Tlatelolco eram

---

<sup>51</sup> Enrique Román-Morey, op.cit. p 9.

<sup>52</sup> Barry Buzan, op.cit. p.60.

*“Proibir e prevenir na região: (a) teste, uso, manufatura, produção ou aquisição por qualquer meio de qualquer arma nuclear, pelas partes contratantes, direta ou indiretamente, em nome de qualquer um, ou de qualquer outra maneira e (b) receber, estocar, instalar ou qualquer outra forma de posseção de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, pelas partes contratantes, por qualquer um em seu nome, ou de qualquer outra maneira”<sup>53</sup>.*

Com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações previstas no Tratado, as partes contratantes estabeleceram um organismo internacional, denominado Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, OPANAL. A OPANAL era

*“responsável pela convocação de conferências ordinárias e extraordinárias, bem como reuniões de consulta em assuntos relacionados com os propósitos, medidas e procedimentos estabelecidos no Tratado e para supervisionar o cumprimento do Sistema de Controle e as obrigações derivadas do Tratado de Tlatelolco”<sup>54</sup>.*

Foram realizados acordos multilaterais e bilaterais para incluir a AIEA como instrumento de verificação, atuando em conjunto com a OPANAL, aplicando as suas salvaguardas às atividades nucleares dos Estados membros. Foram ainda incluídos dois Protocolos Adicionais, que estendiam as obrigações do tratado aos países nucleares, obrigando-os a respeitar o status desnuclearizado da região.

Conforme já explicitado anteriormente, o Tratado de Tlatelolco recebeu muitas críticas, principalmente pelo artigo dezoito<sup>55</sup> que permitia explosões nucleares, tendo os Estados Unidos se manifestado absolutamente contrário a esse artigo. Contudo, a inclusão do artigo no Tratado de Tlatelolco foi a forma que os países não-possuidores de armas nucleares encontraram para não legitimar o monopólio da tecnologia nuclear desejado por EUA, URSS e Inglaterra.

O tratado de Tlatelolco criou pela primeira vez na história uma zona livre de armas nucleares, sendo o primeiro tratado da história a lidar com desarmamento nuclear. Hugo Palma (1986) enfatiza que :

<sup>53</sup> Center for nonproliferation studies, *Inventory of International Non Proliferation Organization and Regimes*, 2000, Monterey Institute of International Studies .p. 86

<sup>54</sup> OPANAL, [www.opanal.org](http://www.opanal.org), acesso em 27 de outubro de 2006.

<sup>55</sup> O artigo 18 do tratado de Tlatelolco determina que: 1. As Partes Contratantes poderão realizar explosões de dispositivos nucleares com fins pacíficos - inclusive explosões que pressuponham artefatos similares aos empregados em armamento nuclear - ou prestar a sua colaboração a terceiros com o mesmo fim, sempre que não violem as disposições do presente Artigo e as demais do presente dos Artigos 1 e 5.

*“Tlatelolco concretizou o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada, diferente do que ocorreu no tratado Antártico. No caso da América latina, se proíbe o uso de armas nucleares em uma região que nunca a teve mas demonstra a vontade dos países em banir a aquisição desse tipo de armamento. Nenhuma outra região obteve sucesso com esse tipo de zona, o que credita caráter especial ao acordo de Tlatelolco”*<sup>56</sup>

Essa posição também é compartilhada por Mônica Hirst (2003), que considera que o *“Tratado de Tlatelolco - que cobre toda a América latina - levou a região a ser considerada como um arquétipo de zona livre de armas nucleares”*<sup>57</sup>. Nesse sentido, reportando mais uma vez Hugo Palma (1986),

*“é evidente que tudo relativo às armas nucleares tem implicações diretas para a questão da confiança.(...) O tratado de Tlatelolco é a confirmação inquestionável desta vinculação.(...) O tratado de Tlatelolco não menciona a confiança, mas ao referir-se à segurança, necessariamente a implica. Confiança e segurança são inseparáveis e são também pré-requisitos para o desarme.O tratado fomenta a confiança por satisfazer todas as exigências da doutrina e constituir uma prática conseqüente”*<sup>58</sup>

A construção do sistema latino-americano de segurança, com a criação do TIAR e da OEA, chegando ao estabelecimento do tratado de Tlatelolco foram as formas que a América Latina alcançou para criar um ambiente de confiança mútua, uma *“ferramenta necessária para mudar de uma lógica de confrontação para uma lógica de cooperação”*<sup>59</sup>.

É a partir desse contexto que Argentina e Brasil irão começar a construir um relacionamento rumo à cooperação. A institucionalização da cooperação no hemisfério iria sedimentar as bases para que Argentina e Brasil pudessem formular sua política de entendimento e confiança. Como define Francisco Rojas Aravena (1998):

*“medidas de confiança mútua são ações bilaterais e multilaterais desenhadas para prevenir situações de crise ou conflito. Elas buscam reforçar a paz e a segurança internacional, contribuir com a comunicação entre os Estados e criar*

<sup>56</sup> Palma, Hugo. *América Latina: limitação de Armamento e Desarme na Região*, Centro Peruano de Estudos Internacionais, 1986, p. 63

<sup>57</sup> Hirst, Monica. *Seguridad Regional en Las Américas*, in *La Seguridad Regional en Las Américas*, Friedrich – Ebert – Stiftung en Colombia (FESCOL), Colombia,2003, p. 35

<sup>58</sup> Palma, Hugo. *El Tratado de Tlatelolco y las Medidas de Fomento a las Confianza*, in *El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares:Un ejemplo a Seguir* , in XXX Aniversario de la Apertura a Firma del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 1997, [www.opanal.org](http://www.opanal.org), acesso em 27 de outubro de 2006.

<sup>59</sup> Donadio, Marcela; e Tibiletti, Luis. *Srategic Balance and Regional Security*, in *Strategic balance and confidence building in the Americas*, Woodrow Wilson center press, 1998, p. 108.

*um ambiente favorável para o estabelecimento de uma rede de entendimento, livre de ameaças e elementos surpresa.”*<sup>60</sup>

## **O Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP – 1968**

As negociações sobre um Tratado de não-proliferação nuclear iniciaram em 1958, quando a Irlanda apresentou à Assembléia-Geral das Nações Unidas sua preocupação sobre a difusão de armamentos nucleares. Em 1961, a Assembléia-Geral adotou a resolução irlandesa e as discussões sobre a prevenção da disseminação de armas nucleares passaram ao centro das atenções da organização. Depois dessa resolução, outros dois projetos de não-proliferação foram apresentados à ONU e, posteriormente, transformados em resolução.

Entretanto, as divergências entre EUA e URSS impediam que uma resolução de maior abrangência, com a adesão das potências nucleares, fosse assinada. A vontade americana de criar uma aliança militar nuclear multilateral, através da OTAN, com a transferência de energia nuclear e com a participação da Alemanha Ocidental, gerava discordância entre as duas potências. A União Soviética opunha-se a qualquer resolução que não incluísse aquele país no Tratado de proscricção. Enquanto os dois países não resolviam as suas questões de segurança na Europa, pouco progresso foi alcançado na negociação do tratado.

Quando França e China emergiram como potências nucleares, a viabilidade de um acordo sobre não-proliferação nuclear aumentou, já que as negociações não estariam só dependentes de dois Estados com interesses ao mesmo tempo divergentes e competitivos.

Barry Buzan (1998)<sup>61</sup> acredita que EUA e URSS decidem cooperar porque isso lhes garantiria que o objetivo maior, evitar a proliferação de novos Estados Nucleares, seria alcançado.

*“A disseminação de armamentos tão poderosos era vista como uma ameaça a seu próprio poder e segurança, uma vez que acreditavam que era uma vantagem possuir o monopólio nuclear vis-à-vis adversários potenciais. Além disso,*

---

<sup>60</sup> Aravena, Francisco Rojas. A Step Toward Expansion and Stability, in *Strategic balance and confidence building in the Americas*, Woodrow Wilson center press, 1998, p. 130

<sup>61</sup> Buzan, Barry. op.cit. p.58



*Estados Unidos e União Soviética viam na não-proliferação uma forma de consolidar seu status simbólico no sistema internacional*".<sup>62</sup>

Além disso, o entendimento soviético de que a Alemanha assinaria o tratado, possibilitou maior abertura para o diálogo. Como consequência, em agosto de 1967, foi apresentado um projeto conjunto de não-proliferação EUA-URSS. Este projeto foi rejeitado por vários países. As idéias básicas da realização de um tratado de não-proliferação nuclear baseavam-se na crença de que “*quanto mais dedos nos gatilhos nucleares, mais perigoso será o mundo*”.<sup>63</sup>

O principal ponto de divergência na proposta das superpotências estava nas responsabilidades designadas para os Estados nuclearmente armados<sup>64</sup> - NWS - e para os Estados não nuclearmente armados<sup>65</sup> - NNWS. Enquanto os primeiros tinham como obrigação não transferir tecnologia nuclear a países não-possuidores da mesma, os outros deveriam passar por vistorias e estavam proibidos de adquirir armas nucleares. Os NNWS desejavam incluir no texto do Tratado questões que envolvessem desarmamento. A garantia de conseguir um mundo mais seguro deveria tratar da não-proliferação pela não-ação – não-aquisição de armas nucleares – e tratar do desarmamento pela ação – comprometimento dos NWS em reduzir os arsenais nucleares.<sup>66</sup> Além de falar sobre a proibição de aquisição de armas nucleares, esses Estados desejavam que também fossem abordadas questões como o fim da produção de armamentos e a redução dos arsenais, além de estarem preocupados com sua vulnerabilidade em um possível ataque nuclear, e com o atraso que tal acordo poderia provocar no desenvolvimento nuclear desses países, considerando seu uso pacífico.

Negociações foram feitas para adequar o Tratado às preocupações dos NNWS. No entanto, os NWS não estavam de acordo com a redução de seus arsenais e nem com a transferência de tecnologia nuclear para fins pacíficos. O texto foi reescrito de forma a inserir a questão do uso pacífico de energia atômica, permitindo que esses países tivessem acesso à tecnologia nuclear, materiais e equipamentos, além do acesso às explosões benéficas, que permitissem executar obras de engenharia, interligar bacias fluviais, abrir canais e portos, entre outros.

---

<sup>62</sup> Idem

<sup>63</sup> Weapons of Mass Destruction Commission – *Weapons of terror: freeing the world of nuclear, biological and chemical arms*. Stockholm: Weapons of Mass Destruction Commission, 2006. p.18

<sup>64</sup> Estados nuclearmente armados, em inglês, Nuclear Weapons States – NWS.

<sup>65</sup> Estados não nuclearmente armados, em inglês, NNWS - Non Nuclear Weapon States.

Todas essas ações sob um forte sistema de vistorias, que garantiria que a tecnologia não seria desviada para fins militares.

Além disso, em relação à preocupação de ataques nucleares, o Tratado incluiria um artigo que afirmava que “*um ataque nuclear contra um país não-nuclear resultaria na ação imediata do Conselho de Segurança e de todos os seus membros nucleares*”<sup>67</sup>, o que inseria o TNP na lógica de segurança coletiva. Contudo, o Tratado continuava sem estabelecer qualquer comprometimento adicional por parte dos países nucleares, além daqueles que estavam contidos na Carta da ONU. Como constata Odete de Oliveira (1998):

*“O mundo se divide em Estados nucleares, que têm a bomba e não têm obrigações e Estados não-nucleares, que não têm a bomba, mas têm obrigações. (...) o TNP pretendia consolidar a manutenção do status quo dos países detentores de força atômica, utilizando, para tanto, apenas um critério de classificação, meramente fixado em torno de uma data imposta no TNP: primeiro de janeiro de 1967”*.<sup>68</sup>

Em junho de 1968, foi aprovada na Assembléia-Geral da ONU, por 95 votos a favor e 21 abstenções, a resolução (A/RES/2373) sobre o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Em seguida, a resolução foi adotada pelo Conselho de Segurança e aprovada por 10 votos afirmativos e 5 abstenções. Em julho de 1968, o Tratado foi aberto para assinatura e passou a vigorar em março de 1970. O Tratado determinava que

*“os Estados detentores de armas nucleares tinham como obrigações não transferir para qualquer receptor armas nucleares, ou qualquer outro tipo de explosivos nucleares, e não auxiliar, encorajar ou induzir qualquer país não-possuidor de armas nucleares a fabricar ou adquirir tais armamentos. Para os países não-possuidores de armas nucleares, o Tratado determinava que não poderiam receber quaisquer armas ou material nuclear de qualquer país com capacidade de transferência e não fabricar ou adquirir tais armamentos.”*<sup>69</sup>

Além disso, o TNP ainda obrigava os países não-nucleares a colocar todos os seus programas nucleares sob as salvaguardas da AIEA.

<sup>66</sup> Weapons of Mass Destruction Commission – Op.Cit. p.19

<sup>67</sup> Lima, Maria Regina Soares de. *The Political Economy Of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade And Itaipu*. Vanderbilt, Estados Unidos.1986.Tese (Doutorado em Ciência Política). Vanderbilt University. p. 91

<sup>68</sup> Oliveira, Odete Maria de. A Integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 41, número 1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1998. p. 67

Apesar da assinatura do Tratado, as divergências quanto ao seu caráter discriminatório ainda existiam, o que resultou na negação de diversos países de aderir ao TNP. As diversas obrigações e o controle a que os países não-nucleares estavam sujeitos, em contraposição às mínimas exigências feitas aos países nucleares, ainda eram a causa para a rejeição do TNP.

Países como África do Sul, Argentina, Brasil, Índia, Israel e Paquistão<sup>70</sup> recusaram-se a assinar o TNP, defendendo que essa era mais uma forma das grandes potências garantirem a sua superioridade, tanto em questões militares, quanto em questões econômicas. Esses países acreditavam que deveria constar no texto do Tratado um artigo que exigisse a redução dos arsenais por parte dos países nucleares.

A desigualdade do Tratado ficava evidente quando países como Estados Unidos e França promoviam testes nucleares, enquanto os não-nucleares deveriam abdicar de suas pretensões de armamentos e sujeitar os seus programas nucleares pacíficos às salvaguardas da AIEA. O Tratado seria, então, contraditório:

*“Uma vez que afirma o princípio do uso pacífico da energia nuclear, mas priva os não-nucleares de fazerem experiências para fins pacíficos e de propiciarem o avanço de tal tecnologia. Os nucleares, ao contrário, são duplamente contemplados: continuarão a fazer as suas explosões bélicas e farão também as experiências pacíficas dos não-nucleares”.*<sup>71</sup>

A adesão de países não-nucleares só foi garantida através de um dos artigos do Tratado que garantia que, em troca da não-produção de armas nucleares e da abertura para um sistema de verificações, os NNWS poderiam ter total acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, contando com a cooperação dos NWS. Os custos para os países sem grande projeção internacional de ingressar nesse tipo de regime seriam menores do que ficar fora dele. Entretanto, nas conferências para verificação, esses países ainda buscavam a inclusão de cláusulas que freassem a corrida armamentista dos países nucleares.

---

<sup>69</sup> Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *The Evolution of the Nuclear Non-Proliferation Regime*, vol1, 2000. p.5

<sup>70</sup> A África do Sul aderiu ao tratado em julho de 1991. A Argentina aderiu em fevereiro de 1995. Brasil assinou em julho de 1998. Índia, Israel e Paquistão até hoje não aderiram ao TNP. Esses três países são detentores de armamentos nucleares.

<sup>71</sup> Oliveira, Odete Maria de. op. cit. p. 70.

Destaca-se que o tratado não contemplava qualquer tipo de sanção ou restrição para países não-signatários e violadores do regime de não-proliferação. Soares de Lima (1986) destaca que:

*“Os países não-signatários poderiam ser considerados caronas do TNP porque eles podem usufruir o bem coletivo fornecido pelo regime, sem ter que incorrer em qualquer dos custos associados com a adesão ao regime: renúncia das armas nucleares e conformidade com o princípio de salvaguardas”.*<sup>72</sup>

Dessa forma, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear foi considerado como totalmente discriminatório por parte dos NNWS que eram signatários, uma vez que esses eram os únicos que não tinham permissão para produzir tecnologia nuclear e ainda estavam sujeitos às verificações da AIEA. Contudo, *“apesar de ser considerado como discriminatório, o TNP continua sendo o único tratado que reúne as cinco potências NWS em uma obrigação legal em relação ao desarmamento”.*<sup>73</sup>

## **2.4 Surgimento de novos Estados Nucleares**

O surgimento de Novos Estados Nucleares impôs sérios desafios ao Regime de Não-Proliferação Nuclear. Colocou-se em dúvida se as medidas para conter a proliferação nuclear eram realmente efetivas. O trabalho da AIEA foi questionado, assim como todo o texto do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Além disso, questionava-se como lidar com países que não faziam parte do Regime, mas que estavam colocando tudo o que havia sido construindo para conter a expansão das armas nucleares à prova.

Índia, Paquistão e Israel são os únicos países que não assinaram o TNP<sup>74</sup>. Também são os únicos países que possuem armamentos nucleares além das cinco grandes potências.<sup>75</sup> Os programas nucleares desses três Estados mostraram que a ausência de universalidade do Tratado era sim um problema. Uma vez que esses países não fazem parte do Regime de Não-Proliferação Nuclear, eles não precisam

<sup>72</sup> Lima, Maria Regina Soares de. Op.Cit., p. 100

<sup>73</sup> Dhanapala, Jayantha. *Multilateral Diplomacy and the NPT* – United Nations Institute on Disarmament Research, 2003. p.102

<sup>74</sup> Posteriormente, a Coréia do Norte irá se retirar do Tratado. Isso será discutido nos próximos tópicos.

<sup>75</sup> Conforme ressaltado anteriormente, Israel até hoje não assumiu ter armas nucleares.

cumprir com as normas e regras impostas e também não estão sujeitos às punições.

Índia, Paquistão e Israel desafiam o TNP ao demonstrar que ficar de fora do Regime não trouxe restrições, mas sim garantias de acesso à tecnologia nuclear e aos armamentos nucleares. Além disso, um dos principais objetivos de fazer parte do TNP, o de receber auxílio das potências nucleares para o desenvolvimento da tecnologia nuclear, foi quebrado quando os Estados Unidos decidiram cooperar com o programa nuclear Indiano. Qual incentivo de permanecer no TNP? Restrições, imposições, vigilância? Esses três países colocaram em xeque todo o Regime de Não-Proliferação.

Os casos do Iraque e da Coreia do Norte também são de extrema relevância. Os dois países mostram que poderiam agir às margens do TNP, participando de todas as instituições, efetuando as verificações e, ao mesmo tempo, cultivando programa nucleares clandestinos, longe dos olhos da AIEA e das grandes potências. Os programa nucleares de Iraque e Coreia do Norte apontaram que auxílio de desenvolvimento nuclear era algo extremamente perigoso e que talvez fosse necessário restringir ainda mais os direitos dos Estados não-nucleares. Essa discussão sobre o acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos vêm sendo levantada em todas as Conferências de Revisão desde 1995.

Nas próximas seções, mostraremos um pouco mais sobre os programas nucleares desses países.

### **Índia e Paquistão**

O primeiro desafio sofrido pelo Tratado de Não-Proliferação ocorreu quatro anos depois de sua entrada em vigor: o teste nuclear realizado pela Índia em 1974. A instabilidade do sul asiático com China, Índia e Paquistão disputando regiões fronteiriças e as percepções indianas de ameaças vindas da China e do Paquistão, incentivou o país a buscar a competição armamentista e o desenvolvimento nuclear.

A Índia sempre teve uma posição contrária ao TNP. Defendia que o Tratado é absolutamente discriminatório e que deveria haver um desarmamento global e não apenas parcial como o TNP propõe. A explosão nuclear realizada

pela China em 1964, dois anos após anexar um pedaço da Cachemira, forneceu o incentivo necessário para a Índia buscar o seu programa nuclear.

A Índia alegou que a explosão era um mero teste para analisar as capacidades da tecnologia nuclear, que não tinha cunho militar e, ainda, que não estava violando nenhum tratado uma vez que não era signatária de nenhum instrumento que limitasse a utilização de tecnologia nuclear. O teste realizado foi visto como um desafio para o Tratado, pois provava a ineficácia das salvaguardas da AIEA, a ineficiência dos controles de exportação de materiais nucleares estabelecidos pelos TNP e também o caráter dual desse tipo de tecnologia, que poderia ser adquirida com a justificativa de uso pacífico, mas utilizada para fim militar.

Após o teste Indiano, o Paquistão tomou todas as medidas necessárias para adquirir também um programa nuclear. Ao contrário da Índia, que sempre teve posições fortes contrárias ao TNP, o Paquistão nunca foi contra o Tratado *per se*.<sup>76</sup> Apenas condicionava a sua assinatura à assinatura da Índia. Não poderia existir apenas um país de acordo com o TNP e sujeito as suas restrições enquanto o outro ficasse de fora.

Ignorando o Regime de Não-Proliferação Nuclear e depois de vinte e quatro anos sem realizar mais nenhum teste nuclear, a Índia fez mais duas explosões em maio de 1998. As autoridades indianas declararam que os testes nucleares possibilitaram “dados críticos para a validação de sua capacidade de desenvolver armas nucleares de diferentes tipos para diferentes aplicações”.<sup>77</sup>

A resposta do Paquistão veio dezessete dias depois com a realização de cinco testes nucleares, os primeiros efetuados pelo Paquistão. As explosões de Índia e Paquistão foram rechaçadas mundialmente, mas apenas alguns países tomaram medidas mais drásticas contra eles. Os Estados Unidos impuseram uma série de sanções contra os dois países, entre elas: proibição de todas as exportações de tecnologia sensível e término de todas as formas de ajuda militar, econômica e política.

A grande reviravolta no tratamento da Índia foi a assinatura da Iniciativa de Cooperação Nuclear Civil entre Índia e Estados Unidos, em 2005. O objetivo

---

<sup>76</sup> Sheikh, Ali T. Pakistan, in: Reiss, Mitchell Litwak, Robert, *Nuclear Proliferation after the Cold War*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1994. p.192

do acordo era prover total cooperação nuclear para fins civis, contrariando três décadas da política de não-proliferação americana, que buscava impedir que a Índia adquirisse qualquer tecnologia nuclear dos Estados Unidos e de outros países.

O acordo gerou uma série de questionamentos, entre eles de que o acordo provoca prejuízos graves aos esforços para conter a proliferação de armas nucleares, já que a Índia poderá importar combustível e tecnologia nuclear mesmo tendo testado armas nucleares e não tendo assinado o Tratado de Não-Proliferação (TNP).<sup>78</sup> As autoridades paquistanesas declararam desejar um acordo similar com os EUA, de forma que não haja discriminação entre a forma de tratamento dada à Índia e ao Paquistão.

## Israel

O programa nuclear Israelense sempre foi tratado de forma ambígua. O Estado israelense evitava referências precisas em relação a sua capacidade militar buscando evitar um debate público sobre a sua política nuclear e prevenindo um confronto direto com os Estados Unidos por conta do Regime de Não-Proliferação.

A recusa a assinar o TNP advém dessa política ambígua, pois assim não estaria obrigado a cumprir as restrições do Tratado, mantendo a possibilidade de atividade nuclear. Além disso, Israel declarava que o TNP não era um instrumento suficientemente eficiente para garantir a não-proliferação no Oriente Médio. A opção nuclear serviria, então, como uma forma de garantir a paz para Israel através da contenção com os Árabes. O potencial nuclear israelense ofereceria um balanço em relação às ameaças árabes, *“produziria uma percepção Árabe de que Israel não poderia ser derrotado militarmente e deveria ser acomodado politicamente”*.<sup>79</sup>

Ao manter viva a possibilidade nuclear, Israel impediria que houvesse um monopólio nuclear Árabe no Oriente Médio e garantiria, assim, sua sobrevivência.

---

<sup>77</sup> Diamond, Howard. India Conducts Nuclear Tests; Pakistan Follows Suit, Arms control Today, [http://www.armscontrol.org/act/1998\\_05/hd1my98](http://www.armscontrol.org/act/1998_05/hd1my98), acesso em 29 de novembro de 2008.

<sup>78</sup> Paquistão quer acordo nuclear após acerto entre EUA e Índia, artigo no jornal Estado de São Paulo, disponível em: [http://www.estadao.com.br/internacional/not\\_int252095.0.htm](http://www.estadao.com.br/internacional/not_int252095.0.htm), acesso em: 09 de outubro de 2008.

## Iraque

A descoberta do programa nuclear clandestino do Iraque foi um grande choque para o regime de não-proliferação nuclear. As diversas violações do TNP eram muito maiores do que o imaginado e passaram despercebidas pelos inspetores da AIEA e pelos diversos serviços de inteligência. Ainda, grande parte do programa nuclear iraquiano havia sido construída através de importações de equipamentos e materiais vindos do Ocidente e que também não foram detectados pelo controle de exportação nuclear previsto pelo TNP.

As suspeitas do programa nuclear Iraquiano iniciaram em 1989, quando os Estados Unidos e outros países pressionaram as autoridades Iraquianas para cessar suas aspirações nucleares. O Iraque negou qualquer tentativa de adquirir armas nucleares ou de violar as recomendações do TNP. Porém, após a invasão ao Kuwait e a ofensiva realizada para retirar os iraquianos desse território foi percebido que o Iraque não só estava montando um programa nuclear, como já tinha atingido um nível bastante avançado.

Ao fim do conflito entre Iraque e Kuwait o Conselho de Segurança impôs um intenso programa de desarmamento nuclear ao Iraque através de três resoluções: a resolução 687 determinava que a AIEA visitasse o Iraque para averiguar suas atividades nucleares e seu potencial; a resolução 707 ordenava o fim do programa nuclear; e a resolução 715 decidia planos de verificação e monitoramento que garantissem o cumprimento de todas as determinações pelo governo de Sadam Hussein.

O programa nuclear Iraquiano despertou a necessidade de aprimorar os sistemas de verificação, monitoramento e salvaguardas da AIEA para que o Regime de Não-Proliferação pudesse ser implementado de forma eficaz.

---

<sup>79</sup> Feldman, Shei. Israel, in: Reiss, Mitchell Litwak, Robert, *Nuclear Proliferation after the Cold War*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1994. p.62



## **Coréia do Norte**

A Coréia do Norte ratificou TNP em 1985 como condição para receber ajuda da União Soviética para implementar seu programa de energia nuclear. Contudo, a Coréia do Norte possuía diversas contrariedades em relação ao regime de salvaguardas proposto pelo tratado e não desejava implementá-lo totalmente.

No entanto, conforme estabelecido pelo artigo III do TNP, o país signatário deveria cumprir as salvaguardas dezoito meses após a sua assinatura. A Coréia do Norte não cumpriu o prazo estipulado e ainda determinou uma série de condições para concluir o acordo. As medidas de salvaguardas só entraram em vigor em 1992. Quando a Coréia do Norte apresentou seu relatório à AIEA foi descoberto que o país possuía muito mais instalações do que se pensava, além de um programa de reprocessamento de plutônio. Por meio de imagens de satélites e de investigações foram descobertas instalações que não haviam sido listadas no relatório bem como quantidades de plutônio enriquecido muito maiores do que as apresentadas.

Em 1993, a AIEA solicitou visitas às instalações, porém a Coréia recusou. Quando a AIEA determinou uma visita especial às instalações norte-coreanas a resposta recebida foi a ameaça de se retirar do TNP. O caso foi reportado ao Conselho de Segurança que após diversas tentativas de acordo com a Coréia do Norte reuniu-se novamente para discutir medidas drásticas. Em 1994, a Coréia do Norte chegou a um acordo que determinava o fim do programa nuclear, a autorização das visitas dos inspetores, o fornecimento de petróleo pelos EUA para compensar a energia nuclear perdida, a garantia de que os EUA não atacariam a Coréia do Norte com armas nucleares e o compromisso de permanecer no TNP e buscar o desarmamento nuclear com a Coréia do Sul.

Nos últimos anos a Coréia do Norte estampou as capas de todos os jornais do mundo ao realizar testes nucleares em 2006, afirmar que retomaria programa nuclear e ameaçar novamente sua saída do TNP. Os últimos acontecimentos, em março de 2009, mostram que a situação da Coréia do Norte ainda está longe de ser resolvida.

## 2.5

### Protocolo Adicional ao TNP

A descoberta de programas nucleares clandestinos no Iraque e na Coréia do Norte mostrou que as salvaguardas adotadas pela a IAEA eram falhas e não garantiam que não haveria desvio da tecnologia nuclear para fins militares. Até a Guerra do Golfo, a AIEA não teve nenhuma motivação para fazer visitas especiais em locais adicionais. Era necessário reforçar o regime a aumentar a eficiência das operações implementadas pela AIEA.

*“O caso do Iraque demonstrou que um determinado Estado autoritário com vastos recursos financeiros e com desenvolvimento nuclear avançado poderia desafiar o TNP e manter suas atividades nucleares ilegais em segredo por muitos anos”.*<sup>80</sup>

O caso da Coréia do Norte demonstrou que para evitar programas nucleares clandestinos eram necessárias que três medidas fossem tomadas: realização de inspeções especiais para confirmar relatórios de salvaguardas, informações mais extensivas sobre as atividades nucleares, incluindo acesso aos resultados de operações de inteligência nacionais e, finalmente, apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas para implementar sanções nos casos em que houver recusa das inspeções.<sup>81</sup>

Visando aumentar os constrangimentos aos membros do TNP de adquirir ilegalmente armas nucleares, a AIEA iniciou discussões para reformular o regime de salvaguardas da Agência. O programa 93 + 2 foi lançado em 1993 e deveria ser executado a partir de 1995. Esse programa foi desenvolvido para os Estados signatários do TNP e que possuíam acordos de salvaguardas com a AIEA. O objetivo do programa era aumentar a efetividade e melhorar a eficiência do sistema de salvaguardas, expandindo as habilidades da AIEA de checar instalações clandestinas ao permitir que seus inspetores tivessem acesso a qualquer instalação desses países.

Assim, o programa 93 + 2 deu origem ao protocolo adicional ao TNP, que impunha padrões de salvaguardas mais severos que os adotados até então. O protocolo adicional permitia que a AIEA tivesse acesso a informações sobre toda

---

<sup>80</sup> Fischer, David. Op cit. p.286

atividade relacionada ao uso de material nuclear em Estados com acordos de salvaguardas e expandia o acesso físico da AIEA às instalações para garantir que as informações pudessem ser confirmadas.

Apesar do protocolo adicional não aumentar o suficiente a confiança sobre o cumprimento das salvaguardas, marca um grande passo no Regime de Não Proliferação Nuclear. As negociações do protocolo também envolviam acordos com os Estados Nucleares para contribuir com a eficiência da não-proliferação nuclear. Era necessário garantir a universalidade do Protocolo para que sua negociação pudesse avançar. Dessa forma, as exportações de tecnologia também entraram nas fiscalizações da AIEA, garantindo que países não-nucleares não recebessem tecnologia por transferência ilegal de países nucleares.

Além disso, os Estados não-nucleares frisaram que as salvaguardas deveriam ser executadas de forma que não prejudicasse o desenvolvimento tecnológico e econômico dos países ou a cooperação internacional no campo das atividades nucleares.

O protocolo adicional entrou em vigor em 1997 e, até março de 2006, 75 países já haviam aderido. Países como a Líbia, Irã e Iraque assinaram o protocolo com o objetivo de reduzir as desconfianças existentes sobre seus programas. Outros países, como o Brasil, recusaram-se a assinar o protocolo, afirmando que era apenas mais uma medida discriminatória no campo da não-proliferação nuclear em que mais restrições eram impostas aos países não-nucleares.

## **2.6 Renascimento Nuclear**

A formulação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear foi feita de modo que as potências nucleares existentes na época (EUA, URSS, Reino Unido, França e China) fossem congeladas e que os Estados não-nucleares fossem convencidos a abandonar a opção nuclear para fins militares.

A barganha realizada para garantir a não-aquisição de armas nucleares estava baseada em três idéias<sup>82</sup>:

---

<sup>81</sup> Idem, p.295

<sup>82</sup> Walker, William. Nuclear Order and Disorder, in: *International Affairs* 76: 4, 2000, p.708

1. O direito de obter tecnologia nuclear para fins pacífico estaria garantido. Inclusive, os Estados Nucleares ajudariam os não-nucleares que fizessem parte do tratado a adquirir capacidades nucleares para fins pacíficos. Esse acordo ficou estabelecido na redação do artigo quarto do TNP<sup>83</sup>;
2. Os detentores de capacidade nuclear não ameaçariam ou atacariam os não-nucleares com armas nucleares e ainda formariam uma aliança contra ataques de outros Estados Nucleares;
3. Os nucleares buscariam acabar com a corrida armamentista e trabalhariam para alcançar o completo desarmamento nuclear. Essa promessa foi colocada no artigo seis do TNP<sup>84</sup>.

Como destaca William Walker (2000), a legitimidade da ordem nuclear foi estabelecida em mútua obrigação e reciprocidade entre os Estados não-nucleares e os Estados Nucleares. Porém, de acordo com Michael Ruhle (2007)<sup>85</sup>:

*“Ao dar peso igual à proliferação horizontal e a proliferação vertical o TNP postula uma equivalência moral entre os Estados nucleares que mantém o seu status nuclear e os Estados não-nucleares que estão violando as determinações do tratado”.*<sup>86</sup>

Ou seja, os Estados Nucleares não teriam legitimidade moral para exigir o cumprimento do tratado a não ser que eles realmente fizessem o desmantelamento do seu arsenal nuclear. No entanto, não houve nenhum esforço realmente expressivo de qualquer uma das potências nucleares de efetivar o exposto no artigo seis.

<sup>83</sup> O artigo quatro do TNP determina que: 1.Nenhuma disposição deste Tratado será interpretada como afetando o direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e de conformidade com os Artigos I e II deste Tratado. 2. Todas as Partes deste Tratado comprometem-se a facilitar o mais amplo intercâmbio possível de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica sobre a utilização pacífica da energia nuclear e dele têm o direito de participar. As Partes do Tratado em condições de o fazerem deverão também cooperar - isoladamente ou juntamente com outros Estados ou Organizações Internacionais - com vistas a contribuir para o desenvolvimento crescente das aplicações da energia nuclear para fins pacíficos, especialmente nos territórios dos Estados não-nuclearmente armados, Partes do Tratado, com a devida consideração pelas necessidades das regiões do mundo em desenvolvimento.

<sup>84</sup> O artigo seis do TNP determina que: Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.

<sup>85</sup> Ruhle, Michael. Enlightenment in the second nuclear age, in: *International Affairs* 83:3, 2007, p.515

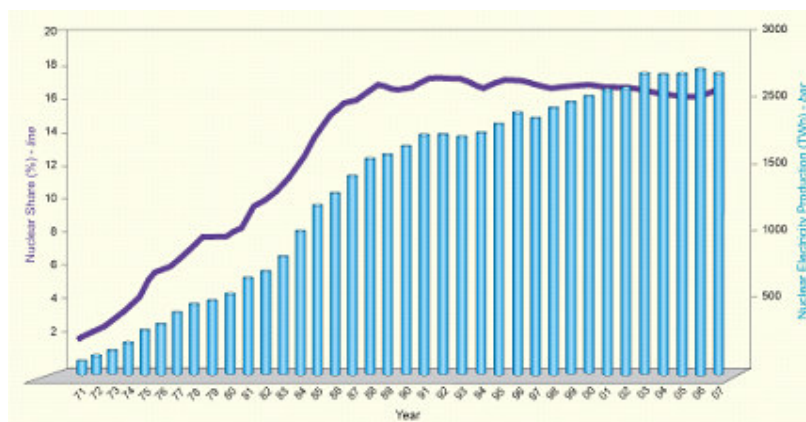
Esse seria apenas um dos muitos outros problemas do TNP. A acessibilidade a tecnologia nuclear para fins pacíficos tornou-se extremamente controversa quando foi descoberto que os programas nucleares de Índia, Iraque e Coreia do Norte iniciaram com a justificativa de fins pacíficos e foram desviados para fins militares. O uso dual da tecnologia nuclear tornou-se um dos principais desafios do Regime de Não-Proliferação Nuclear.

A dimensão energética da tecnologia nuclear permitida pelo TNP complicou a garantia de que a não-proliferação militar ocorreria.

*“Uma vez que a maioria das tecnologias nucleares civis e militares são praticamente indistinguíveis, alguns especialistas preocuparam-se que a situação ocorrida com o programa nuclear da Coreia do Norte poderia se repetir no Irã, em que um Estado poderia usar seu programa nuclear civil para tornar-se uma potência militar nuclear. Apenas as etapas finais para produzir as armas nucleares eram proibidas - etapas que um determinado regime poderia concluir logo após retirar-se do tratado”.*<sup>87</sup>

As diversas crises do petróleo que ocorrem no século XX fizeram com que o interesse pela tecnologia nuclear crescesse e as preocupações com a difusão de tecnologia sensível pelo mundo começaram a aumentar.

**Gráfico 1 – Produção de Energia Nuclear e Porcentagem de energia nuclear na geração total de energia.**<sup>88</sup>



<sup>86</sup> Idem

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> World Nuclear Association, in: <http://www.world-nuclear.org/info/inf01.html>, acesso em 12 de dezembro de 2008.

Como podemos ver no gráfico acima, no início da década de 70, a energia nuclear era responsável por menos de 2% da energia gerada mundialmente. A geração de energia nuclear cresceu consideravelmente até o final da década de 80, quando a produção de energia nuclear passou quase uma década estabilizada. A partir do início do século XXI há um aumento de produção. Em 2007, a energia nuclear tornou-se responsável por quase 18% da geração mundial.

Ao mesmo tempo em que se buscava um maior controle da não-proliferação dos materiais nucleares, os países em desenvolvimento defendiam o seu direito de acesso à tecnologia nuclear pacífica. A principal discussão sobre a não-proliferação nuclear centrava-se no entrave que a falta de acesso aos materiais nucleares poderia causar nos países em desenvolvimento.

Atualmente, as discussões sobre o acesso à tecnologia nuclear também estão focadas em desenvolvimento de tecnologia. Os países desenvolvidos não negam o direito de utilização de energia nuclear pelos países em desenvolvimento, mas afirmam que não é necessário que esses países possuam o conhecimento de todas as fases do ciclo do combustível e se oferecem como exportadores do urânio enriquecido para os reatores nucleares. O argumento é que aquele país que detém a tecnologia completa do ciclo do combustível nuclear poderá utilizá-la tanto para a produção de armas quanto para a utilização pacífica de energia nuclear.

Em contrapartida, os países em desenvolvimento defendem que não podem ficar dependentes das exportações dos países desenvolvidos. Ao invés de estarem sujeitos ao cartel do petróleo estariam sujeitos ao cartel do urânio. Além disso, países como o Brasil, que possuem enormes reservas de urânio, não querem ficar dependentes de outros países e sim aproveitar o potencial existente, garantindo maior autonomia no setor energético.<sup>89</sup>

Os países em desenvolvimento destacam também a necessidade de salvaguardas sem discriminação, argumentando que as salvaguardas são aplicadas de maneira desigual: os países europeus que possuem tecnologia nuclear ou que venham a anunciar o desejo de desenvolver a tecnologia não sofrem o mesmo tratamento que, por exemplo, os países localizados no Oriente Médio. Qual seria

---

<sup>89</sup> “França defende diálogo e se opõe a sanções contra o Irã”, notícia publicada no portal G1 em 18 de setembro de 2006, in: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1277042-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1277042-9356,00.html), acesso em 30 de março de 2007.

então o critério para a permissão do desenvolvimento da tecnologia nuclear? Por que ela é tão controversa?

De acordo com o diretor geral da AIEA, Mohamed El Baradei, os problemas para a não-proliferação poderiam ser minimizados se as tecnologias sensíveis do ciclo do combustível fossem colocadas sob o controle de arranjos multilaterais. El Baradei destaca que essa idéia não acabaria com todas as chances de proliferação nuclear, mas poderia ser uma opção multilateral satisfatória, fornecendo combustível nuclear de forma segura e adequada, sem correr riscos de alternativas independentes.<sup>90</sup>

Em 2003, durante a Conferência-Geral da AIEA, foram realizadas as primeiras propostas para um controle multilateral dos materiais nucleares sensíveis. Em 2004, foi criado um grupo de especialistas para discutir a criação de uma autoridade internacional que regulasse esses materiais. No entanto, as soluções que o grupo propôs foram consideradas insatisfatórias. Os participantes não conseguiram deixar suas bagagens políticas de lado e muitos defenderam que a proliferação de tecnologia sensível não era o perigo e sim a posse de armas nucleares pelos cinco Estados Nucleares.

A insistência na manutenção dos direitos concedidos pelo artigo quarto do TNP fez com que o foco das discussões ficasse em torno da garantia dos processos de enriquecimento e reprocessamento e não na busca por formas de desencorajar o desenvolvimento dessas atividades.<sup>91</sup> O avanço nas discussões sobre a criação de uma autoridade internacional para gerenciar a produção de materiais nucleares de uso dual também depende do avanço sobre o cumprimento das prescrições previstas no TNP.

---

<sup>90</sup> Lance Joseph, *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle*, Lowy Institute for international Peace, 2005, disponível em: <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=293>, acesso em 25 de setembro de 2008, p. 7.

<sup>91</sup> Idem.