



*LAS-ANS Symposium*  
*Rio de Janeiro, 21-25 June 2010*

## **ASPECTOS POLÍTICOS DA NÃO PROLIFERAÇÃO**

**Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja (\*)**

### **Histórico: Nações Unidas e Segurança**

Os aspectos políticos da não proliferação são muitos, e são determinantes. A Carta das Nações Unidas quase não se ocupa de desarmamento, porque o desarmamento deixou uma má lembrança entre a 1ª e 2ª Guerras Mundiais. Culpava-se às iniciativas de desarmamento pelo fato de que as potências ocidentais não tivessem se preparado para enfrentar a ameaça nazi-fascista. A idéia de que as negociações de desarmamento eram enganosas, pois não eram acompanhadas de mecanismos de controle e supervisão rigorosos, geraram uma falsa impressão de segurança. Na Carta das Nações Unidas a palavra desarmamento é pouco mencionada, duas ou três vezes, e de maneira incidental e o que a substitui é a idéia da segurança. O Conselho das Nações Unidas não é chamado Conselho Político, mas Conselho de Segurança. O conceito, que passa a ser dominante, é que não se pode fazer nada sem estar seguro de que as medidas associadas são eficazes. Portanto, conceitos tais como de não proliferação e desarmamento não têm grande espaço na Carta das Nações Unidas.

Logo que surge o fato da energia nuclear para fim militar, a única energia que nasce sob o signo militar -a eletricidade, o carvão, o gás, e demais formas de energia nasceram para fins pacíficos e depois tiveram uma utilização militar, criou-se uma nova e inescapável realidade internacional. A energia nuclear aparece essencialmente sob a sua forma militar, com um impacto extraordinário, determinando o colapso acelerado do Império Japonês e terminando a guerra no Pacífico. Tal foi esse impacto que, logo depois de 1945, começou a viver-se numa nova realidade que passou a ser chamada de era atômica, e desde que houve a descoberta da arma nuclear, o jogo político-militar-diplomático não é mais o mesmo, porque as equações se alteraram. Entre 1945 e 1949 os Estados Unidos têm o poder exclusivo nuclear; em 1949 a União Soviética começa também a experimentar o uso de armas nucleares. Ao mesmo tempo, vai se criando um processo em que se determinam os membros permanentes do Conselho de Segurança, que termina correspondendo também aos países detentores de armas nucleares.

---

(\*) O Embaixador Marcos C. de Azambuja, atualmente aposentado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, é o Vice-Presidente do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais e Membro da Comissão de Armas de Destruição Massiva (WMDC) associada à Iniciativa Global Zero. Foi Secretário Geral do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador na França, na Argentina e na Conferência de Desarmamento da ONU, e Presidente do Conselho Consultivo do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Assuntos de Desarmamento.

## **Não Proliferação de Armas Nucleares**

Estados Unidos, o Reino Unido, França e, um pouco mais tarde, China e União Soviética, são as cinco potências nucleares que, até hoje, são formalmente reconhecidas como tais no Tratado de Não Proliferação.

O problema é que estas cinco potências nucleares perceberam que elas não poderiam conter o acesso de outros países ao conhecimento nuclear. Então foi preciso criar um instrumento qualquer que impedisse -e a palavra surge então- a proliferação das armas nucleares.

Formalmente o Tratado de Não Proliferação só vai nascer em 1970, pela influência de dois países, Estados Unidos e a União Soviética, que até hoje permanecem como membros do mesmo. Até hoje, já são 190 países membros. O Tratado apresentou dois aspectos fundamentais: o signo da promessa de conter a disseminação da arma nuclear e a idéia da desigualdade de tratamento entre os que podiam ter armas nucleares, e os que não podiam tê-las. Por isso, o Tratado de Não Proliferação nasce sob um signo político muito ambíguo: por um lado a idéia de que a segurança de todos melhora se não houver disseminação de armas nucleares, e, por outro, a cristalização de uma situação entre os que, naquele momento, possuíam armas nucleares e os que não as possuíam. O problema que se criou foi o de se gerar uma discriminação permanente entre as nações sobre o direito de se ter ou não armas nucleares.

O Tratado de Não Proliferação se assenta sobre três pilstras: a pilstra do desarmamento, a pilstra da não proliferação, e a pilstra do uso pacífico da energia nuclear. É um tratado que pretende acelerar o desarmamento, impedir a proliferação, e estimular o uso pacífico da energia nuclear.

O Tratado foi criado inicialmente para uma duração de 25 anos, sendo que se pensou que, em 25 anos, seria possível lograr atingir os três objetivos: de não proliferação, de desarmamento, e de uso pacífico. Entretanto, quando chegamos aos 25 anos iniciais, nenhum progresso tinha sido feito; a proliferação continuava, embora muito menos acentuada do que seria se não houvesse o Tratado. Hoje, presume-se que, sem o TNP, haveria entre 25 e 30 potências nucleares. O fato é que são 10: as cinco chamadas potencias nucleares reconhecidas como tais, a Índia, o Paquistão, a Coréia do Norte, Israel que, embora não se declare potência nuclear, não há dúvida que possui a tecnologia de armas nucleares, e agora a possibilidade de que o Irã se incorpore também à condição de potência nuclearizada militarmente.

Pode se comemorar, então, o sucesso do Tratado de Não Proliferação por ter impedido que 30 países fossem hoje países nucleares; o Brasil, a Argentina, a África do Sul, teriam exercido essa opção com naturalidade. O Tratado, portanto, funcionou em reduzir o número de atores com armas nucleares. Ele não funcionou na medida em que, em vez de cinco, no prazo de exigência dele, dobrou o número de atores para 10. Fracassou também tudo aquilo a que se refere o artigo 6, que estabelece o compromisso das potências nuclearizadas de trabalharem pelo desarmamento. Muito pouco foi feito, apesar de que, sobretudo depois do fim da guerra fria, houve uma série de negociações, inicialmente entre a então União Soviética e os Estados Unidos, para a redução dos seus arsenais nucleares e da sua capacidade de ogivas, da redução dos seus submarinos estratégicos e da sua aviação estratégica. Há um progresso, mas muito aquém do desejado; agora, pela primeira vez em muitos anos, é que começa, de fato, a haver uma redução do

número de ogivas. O que se lamenta é que essas armas hoje são muito mais eficazes do que o eram há 20 anos atrás. Em outras palavras, quando se diz que o número de ogivas nucleares caiu de 8 mil para 3 mil, tem que se levar em conta que essas 3 mil que sobreviveram são muito mais eficazes, precisas e letais do que as 8 mil anteriores. Portanto, o que se ganhou em números absolutos, compensou-se pela capacidade de precisão dos seus mecanismos de controle. Não é essa redução algo que demonstra progresso substancial de desarmamento.

O terceiro aspecto dos usos pacíficos continua sendo um grande problema, porque a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) sempre foi uma entidade com dois braços: um, interessado no controle, na fiscalização, de evitar a proliferação, e outro, em estimular a transferência de tecnologia. Como conciliar a necessidade de promover a tecnologia com a exigência de fiscalizá-la?

Inicialmente foi previsto que o Tratado teria uma revisão a cada 5 anos, onde se decidiria se ele seria prorrogado ou não. Depois de 25 anos o Tratado foi perenizado. Agora a sua validade não tem data limite, havendo a cada 5 anos uma revisão para negociar ajustes no seu andamento. Em 2000, conseguiram-se resultados razoáveis, criou-se uma nova agenda e houve um programa de 13 pontos para o desarmamento. 2005 foi um fiasco, não se logrou consenso em praticamente nenhum assunto. O Tratado, que acabou de realizar o seu oitavo capítulo de revisão neste ano, obteve bons resultados, demonstrando que há de fato progresso, e basicamente estamos de novo no caminho de retomar as negociações START e, num segundo nível, levar adiante o processo do acordo de eliminação completa de testes de armas nucleares, o CTBT. No âmbito da ONU, existia a Conferência do Desarmamento que nem conseguia se reunir para aprovar uma agenda negociadora. O que a oitava reunião de revisão do Tratado permitiu encaminhar, depois de 10-12 anos sem uma política internacional de controle e redução de armas, um projeto para que se crie no Oriente Médio uma zona militarmente desnuclearizada. Isto é essencial, porque evidentemente permitirá impedir que o Irã, ou a Turquia, ou Arábia Saudita, ou Egito, ou quem seja, se dote de armas nucleares. Pois, enquanto houver suspeita que só Israel tem armas nucleares, a tentação de que outros procurem essas novas armas será praticamente irresistível.

O problema das armas nucleares, do seu controle de proliferação e da sua destruição, é de que tudo precisa de prazos muito longos. A idéia de um Oriente Médio desmilitarizado é coisa para 15, 20, 30 anos, sendo muito difícil mobilizar a opinião pública e os governos para negociar soluções com prazos muito longos. Todas estas considerações determinam a complexidade que rodeia o processo de controle de armas nucleares. Já se conseguiu progresso grande com armas químicas, pois há um tratado de proibição de armas químicas, como há um tratado de proibição de armas biológicas.

Por outro lado, a energia nuclear tem uma dimensão pacífica benéfica para a humanidade, que é a geração nuclear e o ciclo do urânio. Não se pode ignorar que, num mundo em que a preocupação ecológica cresce, o prestígio da energia nuclear tem crescido muito, pois cada vez mais há percepção de que para produzir energia de uma maneira não poluente, dependeremos muito da energia nuclear. Creio que a energia nuclear vai ter também um grande impulso, por causa do que está acontecendo no Golfo do México. Cada vez mais, a pesquisa e exploração de petróleo em altas profundidades submarinas apresentam riscos que provêm da

própria natureza ou da tecnologia utilizada. Buscar petróleo nos fundos marinhos, em grandes profundidades de lâmina d'água, de terra ou de sal, é um desafio permanente, embutindo alto risco de acidentes. Isto levará a uma revalorização da energia nuclear e das suas perspectivas.

Em resumo, uma primeira consideração é que o Tratado da Não Proliferação tem uma injustiça central, pois discrimina entre países que podem ter armas nucleares, e outros que não poderão tê-las. Isto fere um sentimento que é muito geral de justiça distributiva e paritária. Por outro lado, ninguém acha que pode se viver sem o Tratado da Não Proliferação, pois o risco de que outros atores adquirirem as armas seria muito grande, com risco crescente para a segurança internacional. O Tratado de Não Proliferação trata de uma coisa que politicamente é importante: não apenas de impedir que novos atores estatais se façam nuclearizados, mas que atores não estatais, que estão crescendo em grande número, adquiram essas armas. Ninguém imagina que um grupo terrorista vai desenvolver a tecnologia nuclear, apenas que ele se aposse de suficientes armas para ter a capacidade de usá-las de uma maneira ameaçadora provocando o caos. Países que exercem um controle inadequado sobre os seus arsenais são passíveis de terem armas roubadas. Como as armas nucleares estão ficando mais portáteis e taticamente tendem a ser levadas para o campo de batalha podem cair em mãos de grupos que estão fora do controle dos governos. Portanto, uma arma nuclear não deveria ser tática. Estamos, então, também diante do desafio da apropriação das armas nucleares por grupos extremistas, por atores não governamentais.

Uma segunda consideração é de que é preciso criar condições para que a energia nuclear circule livremente entre a sociedade civil internacional. Cada vez mais um país não aceitará não ter acesso a uma tecnologia que será talvez a tecnologia essencial para a sua soberania. A dificuldade é distinguir uma atividade nuclear pacífica de uma atividade acobertada por interesses não transparentes. É o grande caso que hoje nós vivemos com o Irã, o debate está em saber até que ponto o Irã está fazendo um programa, como ele alega, para fins pacíficos, ou até que ponto o que ele está fazendo é apenas uma manobra para desenvolver e enriquecer urânio até certos valores, e se dotar de todos os instrumentos de lançamento e militares, para ser de fato uma potência militarmente nuclear. Sem uma rigorosa verificação, não há credibilidade; sem a convicção de os que têm armas trabalham para desfazer os seus arsenais, não há justiça, e se não houver uma transferência de tecnologia, não há condições de consenso.

### **Brasil e o TNP**

O Brasil durante bastante tempo foi um país que não aderiu ao TNP; não aderiu porque ele quisesse desenvolver armas nucleares per-se. O Brasil não tem nem inimigos que o ameçam, nem adversários que ele queira atingir. O problema do Brasil para justificar a posse de armas nucleares é a falta de motivação: ter a arma, contra quem?, para se defender de quem? Então o problema brasileiro é que a arma nuclear nunca foi vista como um instrumento de ação militar ou político, mas como um símbolo de prestígio. No imaginário brasileiro a arma nuclear é um atributo de grande potência, e o Brasil quer ser uma grande potência. Então, durante muito tempo o Brasil relutou os compromissos do TNP. Primeiro, porque enquanto vivia um regime militar, a sedução desse prestígio através da arma nuclear era maior ainda. O problema da posse da arma nuclear no Brasil sempre

foi a idéia de que ela conferia ao Brasil um status privilegiado. O Brasil queria arma não para fins militares, mas como um instrumento para ter um direito maior a um lugar permanente no Conselho de Segurança, ou para ter mais peso internacional. O objetivo era mais simbólico do que real. Em segundo lugar, como a Argentina vivia também um regime simétrico militarmente, havia a necessidade de se precaver eventualmente. Foi graças a uma ação nos anos 90 de desconstrução desta rivalidade: ação de governos não militares que desmontaram essa situação. Tanto no Brasil, quanto na Argentina, nunca houve a idéia de usar a arma contra o outro, mas era apenas aquilo que faltava para que ambos os países fossem reconhecidos como grandes potências. De fato, com a democratização e a consolidação da sociedade civil, o Brasil foi se afastando do conceito de prestígio através da arma nuclear, aprovando uma nova Constituição que proibia o uso da energia nuclear para fins não pacíficos. A partir daí, o Brasil firma o Tratado de Tlatelolco, que obriga que a América Latina seja desnuclearizada, e firma com a Argentina a criação da ABACC, agência de contabilidade e controle de materiais nucleares. Firma com a IAEA o acordo tripartite de salvaguardas, e adere finalmente, em conjunto com a Argentina, ao TNP.

Até hoje, no Brasil, existem resíduos de um sentimento negativo pela adesão ao TNP, por termos cedido gratuitamente um título da nossa grandeza nacional, como uma espécie de concessão gratuita e, de certa maneira, limitante das opções do Brasil no futuro. Insiste-se que o Brasil ao ceder a isso, negou a si mesmo uma coisa que é parte da mitologia brasileira, que é ter um grande destino. O que o Brasil hoje quer é a idéia do status de ser uma potência nuclearizada, utilizando o argumento da assimetria de um tratamento diferenciado. O Brasil não gosta de nada que represente uma hipoteca do seu futuro de grandeza. Nas nossas negociações políticas, o Brasil insiste sempre no direito à tecnologia pacífica, ao controle e domínio completo do ciclo de combustível nuclear, porque sem isso nós perdemos o apóio interno essencial. Se o Brasil não trabalhar pelo direito à tecnologia nuclear pacífica, há então a idéia de que foi apenas uma capitulação sem contrapartida. Da mesma maneira, o Brasil hoje resiste à idéia do protocolo adicional, exatamente porque acha que cada vez mais se exige dele obrigações adicionais, enquanto que aqueles que tem armas nucleares não são obrigados a fazer nada. Portanto, a idéia sempre é de que há nos acordos de não proliferação e de salvaguardas uma injustiça estrutural.

Estamos chegando num ponto em que o Brasil tem que ser um grande ator nessas várias frentes; o Brasil tem que ser um país de boa fé, de não proliferação; o Brasil não pode ter assinado uma coisa para agir de má fé, isso para um país do nosso feitio não é possível. O Brasil tem que ser um país que deva pressionar pelo desarmamento, porque sem desarmamento, a não proliferação sozinha não segura o edifício eternamente. Quer dizer, sem desarmamento dos que têm armas, não se pode pedir que a não proliferação seja a única garantia da paz. E terceiro o Brasil tem que desenvolver a sua tecnologia nuclear para fins pacíficos que nos permitirá explorar o novo grande ciclo nuclear, porque a crise do petróleo, os problemas ambientais, o esgotamento dos combustíveis, combinado com os riscos da pesquisa off-shore, dará prioridade à energia nuclear cujos riscos são menores do que das outras formas. Estamos vivendo um momento de inflexão e de mudança de atitudes a favor do nuclear.

Devemos continuar trabalhando com a IAEA, de boa fé, numa relação fluída. A cobrança de um protocolo adicional mais intruso, mais invasivo, que dê aos

fiscalizadores maior aceso, é onde temos hoje dificuldades. A posição brasileira de que já se fez o bastante, é de que o que está se cobrando agora a mais é supérfluo. Trata-se de problema de difícil acomodação para a sensibilidade nacional. Será preciso que as grandes potências nuclearizadas apresentem soluções que apareçam como atos eficazes de desarmamento e, dessa forma, pouco à pouco, a idéia de uma resposta positiva dos outros se reequilibra.

### **Posição Internacional do Brasil**

Estamos vivendo um momento em que temos, no Brasil, uma preocupação voltada para a América Latina. Vamos comemorar no hemisfério sul por inteiro a sua vocação virtuosa em matéria de não proliferação nuclear. Ao sul do Equador há uma espécie de virtude coletiva, onde não há armas nucleares. A Antártica, África, América Latina, Austrália, Nova Zelândia dão exemplo ao mundo neste sentido. E é importante preservar este privilégio e essa situação. Em segundo lugar, nós temos que começar a trabalhar apoiando o que os Presidentes Obama e Medvedev propuseram, e eu sou parte desse projeto como associado ao chamado Global Zero, um projeto que tende a levar as armas nucleares a sua completa eliminação num prazo de tempo que não é fixado, mas que levará mais de uma geração. Na área do desarmamento nuclear, temos que trabalhar com prazos longos: em 10 anos o Oriente Médio não será uma zona desmilitarizada, mas em 20 poderá sê-lo. É preciso aceitar o longo prazo como o tempo normal da negociação em matéria nuclear, e o Brasil terá que trabalhar muito nisso. A nossa Constituição estabelece que o Brasil não se dotará de armas nucleares, isso é um compromisso do Estado com ele mesmo, não serve de prova internacional, mas faz prova de conhecimento do mérito.

O Brasil tem tido, em geral, uma série de atitudes corretas em matéria de política nuclear, que reforçam a confiança, a transparência e a segurança. Preocupa-me a nossa atuação com o Irã, pois comprometemos um pouco essa transparência; ao reconhecermos o direito do Irã desenvolver tecnologia sensível, talvez tenhamos ido longe demais, por presumir neles uma boa fé que nós temos. Em outras palavras, cabe a pergunta se o Brasil, que age de boa fé nisso, não se expôs demais ao acreditar plenamente na boa fé iraniana; até que ponto o Brasil não se fez um pouco refém de interesses que não são os seus, numa área que não é a sua, e onde há complexidades extraordinárias. Portanto, eu creio que temos que ter cuidado, porque o Brasil vive numa posição de privilégio pela segurança que ele inspira internacionalmente, e temos que consolidar isso. Considero que estamos vivendo um momento de cuidado agora porque ficamos de novo um pouco suspeitos ao apoiar o Irã, baseado na defesa de certas posições em favor do desenvolvimento de uma capacidade pacífica, sustentando que sanções não levam a nada e que a negociação é a que permitirá chegar a soluções efetivas. Em outras palavras, quem sabe se o Brasil não está se expondo, sem nenhuma razão própria para fazer isso, a uma situação que é suspeita e duvidosa.

### **Conclusão**

Não há não proliferação sem uma dimensão política. O Tratado de Não Proliferação não é um acordo técnico, ele é um acordo que presume uma estratificação do poder internacional entre países que detêm energia nuclear para fins militares, e os que não a detêm. Isto é uma coisa de difícil aceitação, a não ser que os que têm

as armas trabalhem para eliminá-las. Senão parece apenas a cristalização de uma sociedade dividida em duas categorias, o que é inaceitável a longo prazo.

Eu sou um defensor de um Tratado de Não Proliferação muito vigoroso. Ele é necessário, mas não suficiente; ele é indispensável, mas não é o bastante; sem ele já teríamos uma desordem com cerca de 30 países nuclearizados.

Se não houve desarmamento real entre os armados, não se pode contar apenas com a contenção dos desarmados para que não haja proliferação. Portanto, o desarmamento nuclear é um dos assuntos cruciais da vida internacional; tem sido objeto agora de negociações positivas, pela primeira vez, entre os Presidentes Obama e Medvedev, com números que parecem muito promissores, mas que enganam um pouquinho, porque embora haverá menos armas, elas serão mais efetivas, mais precisas, e de maior letalidade.