

Brasil – Argentina e o Sistema Regional de Salvaguardas Nucleares

Brazil – Argentina and the Nuclear Safeguards Regional System

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILARⁱ

Resumo: Em 2011, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), criada para administrar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), completou vinte anos de existência. A ABACC e o Acordo Quadripartite, estabelecido com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), constituem um sistema especial de salvaguardas que se apresenta como importante exemplo da contribuição regional para os esforços globais de não proliferação nuclear. O artigo apresenta algumas considerações sobre o processo de entendimento entre Brasil e Argentina que resultou na criação da ABACC, indica de maneira sucinta algumas explicações teóricas das Relações Internacionais para esse processo para, a partir de algumas características da Agência, relacionar como a experiência da ABACC poderia apoiar as zonas livres de armas nucleares.

Palavras-chaves: Brasil, Argentina, ABACC.

Abstract: In 2011, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC), created to administer the Common System of Accounting and Control of Nuclear Material (CSAC) has completed twenty years of existence. ABACC and the Quadripartite Agreement established with International Atomic Energy Agency (IAEA) are a special system of safeguards that presents itself as an important example of regional contribution to global nuclear proliferation. The paper presents some considerations about the process of understanding between Brazil and Argentina that resulted in the creation of ABACC, indicates succinctly some theoretical explanations of international relations for this process and, from some features of the Agency, relates how the ABACC experience could support nuclear weapons free zones.

Keywords: Brazil, Argentina, ABACC.

1. Introdução

A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, para administrar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) e o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), constituindo

ⁱ Doutor em História (UNESP). Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), Brasil.
Endereço para correspondência: UNESP/Campus de Marília - SP. Av. Higynno Muzzi Filho s/n - Campus Universitário - Marília - SP - E-mail: tcaguilar2012@hotmail.com

Recebido em 01 de setembro de 2013
Received on September 1, 2013

Aceito em 18 de setembro de 2013
Accepted on September 18, 2013

DOI 10.12957/rmi.2013.8364

um sistema especial de salvaguardas, são importantes exemplos do entendimento político e a conformação de mecanismos institucionais de controle entre Brasil e Argentina, que teve um papel importante na região para a conformação de uma área livre de armas de destruição em massa.

No âmbito global, os entendimentos pela desnuclearização resultaram em cinco acordos regionais atualmente em vigor no mundo, que estabeleceram zonas livres de armas nucleares – *Nuclear Weapons Free Zones* (NWFZ)¹.

O sistema estabelecido pela Argentina e o Brasil engloba os dois Estados vizinhos, uma agência criada por eles (ABACC) e a AIEA. Para a implementação desse sistema, se interligam a AIEA, a ABACC e as autoridades e operadores nacionais, o que requer um grande esforço de entendimento entre as partes envolvidas.

O sistema foi criado a partir da decisão política dos dois países e é uma ferramenta importante para a discussão sobre processos globais de não proliferação e desarmamento, assim como sobre o uso pacífico de tecnologia nuclear.

Nesse contexto, o texto apresenta de maneira sucinta a criação da ABACC e algumas considerações teóricas das relações internacionais para, em seguida, relacionar algumas características da Agência em relação ao apoio às zonas livres de armas nucleares.

2. O entendimento Brasil – Argentina e a ABACC

Os programas nucleares de Brasil e Argentina se iniciaram na década de 1950 e permitiram que ambos adquirissem, na década de 1980, a tecnologia de todo o ciclo nuclear, incluindo a mineração, prospecção, pesquisa, extração, concentração, purificação, conversão e enriquecimento do urânio. Apesar de inicialmente serem divergentes, os programas

nucleares acabaram resultando na construção de um clima de cooperação entre os dois países.

Após um longo período de desconfiança, competição e rivalidade entre os dois países, no qual os programas nucleares desempenharam um papel relevante, iniciou-se um processo de geração da confiança ainda durante os governos militares, com visitas às instalações nucleares por pessoas envolvidas com os programas, que se ampliaram e passaram a abarcar comitês maiores. Essas visitas resultaram em estudos sobre os possíveis pontos de convergência entre os programas por parte dos governos dos dois países².

Como consequência, em 17 de maio de 1980, foi assinado o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicações dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, criando mecanismos de cooperação no campo da investigação aplicada à tecnologia nuclear, da proteção física da matéria físsil, da exploração e produção de urânio, da segurança nuclear, do treinamento, da capacitação e do intercâmbio de informações técnico-científicas (Brasil, MRE 1980, pp. 201-3)³.

Na sequência, vieram as declarações conjuntas de Chefes de Estado, como a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de Foz do Iguaçu, de 30 de novembro de 1985 e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear (Declaração de Brasília), de 10 de dezembro de 1986, pela qual se decidiu intensificar o intercâmbio de informações e consultas entre os dois países no campo da energia nuclear. Outras declarações resultaram de visitas presidenciais oficiais às instalações nucleares; como a Declaração de Viedna (17 de julho de 1987), durante visita do presidente Sarney ao Centro Atômico de Pilcaniyeu; a Declaração de Iperó (8 de abril de 1988), durante visita do presidente Alfonsín ao complexo nuclear de Aramar-

¹ O Tratado de Tlatelolco que cobre a região da América Latina foi assinado em 14 fev. 1967 e entrou em vigor em 25 abr. 1969. Em 2002 a zona livre foi completada com a vinculação dos últimos países latino-americanos. O Tratado de Raratonga para o Pacífico Sul foi assinado em 6 ago. 1985 e entrou em vigor em 11 dez. 1986. O Tratado de Bangkok, que compreende o sudoeste asiático, foi assinado em 15 dez. 1995 e entrou em vigor em 27 mar. 1997. Tratado de Pelindaba, que engloba a região africana, foi assinado em 11abr. 1996 e entrou em vigor em 15 jul. 2009. O Tratado de Semipalatinsk na Ásia Central foi assinado em 8 set. 2006 e entrou em vigor em 21 mar. 2009 (Opanal, 2012).

² Sobre os programas nucleares e o início do entendimento entre Brasil e Argentina, ver Aguilar (2010, pp. 110-31).

³ Foi um acordo quadro com dois protocolos de execução ligados a ele. O primeiro entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) argentina abrangia a pesquisa de produção de radioisótopos e moléculas, proteção radiológica e segurança. O segundo era um Protocolo de Cooperação Industrial Nuclebrás-CNEA sobre o fornecimento de zircaloy, arrendamento de urânio e fornecimento de tecnologia de beneficiamento de urânio pela CNEA (MRE 1980, pp. 203-6; CPDOC, Arquivo PNB 174.07.01 pn/a, II-3).

Iperó; e a Declaração de Ezeiza (29 de novembro de 1988)⁴.

Em 28 de novembro de 1990, por meio da Declaração Conjunta de Política Nuclear Brasileiro-Argentina, foi estabelecido o SCCC com a finalidade de: garantir que esses materiais fossem utilizados exclusivamente para fins pacíficos, o intercâmbio das listas descritivas de todas as instalações nucleares e das declarações de inventários dos materiais atômicos existentes em cada país, a realização de inspeções recíprocas nos sistemas centralizados de registro e a apresentação desses registros e relatórios do SCCC à AIEA. Previu, também, negociações com aquela Agência para a conclusão de um acordo de salvaguardas que possibilitassem a vigência do Tratado de Tlatelolco, além de gestões para atualização dos termos do tratado (idem, MRE 1990, pp. 43-4).

Em 18 de julho de 1991, o Acordo Bilateral para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear criou a ABACC. Em dezembro do mesmo ano foi assinado o Acordo Quadripartite⁵, ocasião em que o presidente brasileiro, em seu pronunciamento, salientou que a decisão foi baseada no entendimento de que a paz não poderia ser considerada meramente como a ausência de guerra, mas como um processo dinâmico de promoção da harmonia e fortalecimento da confiança mútua (Brasil, MRE 1991, pp. 185-6).

Dessa forma, como produto do processo histórico de construção de confiança resumido acima, e após anos de negociação, surgiu a ABACC, a partir da vontade política dos dois países com a intenção de implementar programas nucleares transparentes e totalmente pacíficos, resultando no conhecimento mútuo das atividades nucleares da Argentina e do Brasil.

A ideia apresentada por Sarney em Viena comporta dois pontos importantes, processo e confiança. Alguns estudiosos das relações internacionais tratam teoricamente da geração de confiança entre atores. A confiança pode ser construída tendo por base uma natureza sociológica ou uma análise racionalista, nesse caso ela se daria segundo o autointeresse dos Estados, decorrendo de um cálculo de custos e benefícios entre

os atores que num determinado momento entendem ser mais vantajoso o estabelecimento de relações cooperativas (Axelrod, 1984). Essa racionalidade de cooperação estaria relacionada a ganhos imediatos, mas principalmente a ganhos em longo prazo e, além dos autointeresses, os jogadores teriam também percepções de interesses comuns.⁶ Os interesses dos atores estatais e/ou as identidades construídas, se repetidas com frequência geram conceitos relativamente estáveis de ajuda. No entanto, essas identidades não são estáticas, podendo ser construídas e desconstruídas em novos movimentos interativos (Wendt 1992, 405). Essas ideias foram estabelecidas pela chamada escola construtivista das relações internacionais a partir da obra de Deutsch, no final dos anos 1950 (Deutsch et al. 1957).

As colocações construtivistas têm como ponto central a importância das identidades e crenças compartilhadas entre sociedades na definição de seus interesses, sendo a socialização dos atores fundamental para a formação de identidades e interesses comuns, podendo levá-los à formação de uma identidade coletiva. As identidades e interesses de um ator podem se modificar ao longo de um processo de interação social com outros atores na medida em que há um “aprendizado social”. Esse aprendizado muda a percepção do outro e também de si mesmo, mudando assim, suas identidades e, em consequência, seus interesses.

Em seus estudos, Deutsch desenvolveu o conceito de “comunidade de segurança” onde há um sentido de compartilhamento de normas e entendimentos comuns. As comunidades de segurança têm como base a confiança entre os atores e são entendidas como “uma região transnacional composta de estados soberanos, em que as sociedades mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica”. Os atores dessas comunidades compartilham valores, identidades e significados. As medidas cooperativas adotadas geram responsabilidades mútuas, criam um clima de confiança e expectativas de soluções pacíficas dos conflitos (Adler e Barnett 1998, p. 30).

Buzan (1991, pp. 368–9) apresentou que pressões advindas do sistema anárquico conduzem os Estados a desenvolverem regras e formas de reconhecimento mútuo; e a interdependência em segurança é o coração

⁴ Sobre o teor das declarações, ver Aguilar (2010, pp. 132-34).

⁵ O Acordo estabelecido entre Brasil, Argentina, ABACC e a AIEA entrou em vigor em 1994. A autoridade máxima do acordo é o Comitê de Enlace, responsável pelo relacionamento entre os signatários.

⁶ Sobre ganhos relativos ver Baldwin, 1993.

dessa aproximação. O aumento da densidade da interação internacional tornou inapropriadas e contra-produtivas as visões limitadas de segurança nacional e estratégia nacional de segurança. Haveria, então, a necessidade de ampliar o conceito de segurança, incluindo vários setores que a afetam.

Os estudos em segurança deveriam ser direcionados para a relação entre variáveis domésticas e regionais, e entre elas e as variáveis internacionais. Como as ameaças de segurança são mais próximas a curtas distâncias, a insegurança é associada à proximidade. O padrão normal de interdependência em segurança no sistema internacional seria de agrupamentos baseados na região, rotulados de “complexos de segurança”, que estariam num nível intermediário de análise, entre o nível sistêmico e o interestatal (Buzan, 1991). Os complexos seriam compostos por grupos de Estados cujas principais preocupações com segurança estão unidas de tal maneira que a segurança nacional de cada um não pode realisticamente ser considerada separada dos outros. Nos complexos, a relação entre os Estados se dá de maneira que os processos que afetam um deles têm necessariamente efeito sobre os demais. Mas, há a dimensão histórica que faz com que os complexos se transformem internamente ou externamente (Buzan e Weaver 2004, p. 53). No chamado 3º Mundo, foram definidos cinco complexos que compreendem: América do Sul, Oriente Médio (que inclui os países do Norte da África), Sul da África, Sul da Ásia e o Sudeste da Ásia (ibid 1991, p. 210).

O fim da Guerra Fria resultou num sistema internacional de incertezas e conduziu os Estados a buscarem novas opções de conduta e novas escolhas de política externa. Cada negociação em campos específicos, bilateral ou multilateral, implica num esforço para compreender ideias, as condições em que operam, e definir preferências.

Enquanto na Guerra Fria o leque de preferências era reduzido pelo próprio sistema, no período seguinte elas se multiplicaram. Além das alterações sistêmicas, processos estruturais regionais que se iniciaram em meados da década de 1980, exerceram influência nos Estados e estabeleceram algumas ideias comuns, como cooperação, desenvolvimento, confiança mútua e

democracia⁷. Além disso, temas como direitos humanos, meio ambiente e segurança ganharam prioridade na agenda internacional e, no leque de escolhas possíveis para formulação de políticas externas, boa parte dos Estados percebeu que seria interessante incluir e apoiar esses temas.

Nesse sentido, as ideias influenciaram a geração de movimentos cooperativos recíprocos e de imagens positivas do poder desses atores. Pode haver, e normalmente haverá o interesse implícito nas metas de política externa dos países, mas algumas ideias e identidades compartilhadas possibilitam a criação da confiança com os vizinhos. Na sequência, o histórico de reciprocidade positiva que se forma, pode conduzir à institucionalização de mecanismos criados informalmente, resultando em uma obrigação comum.

As atitudes simbólicas são fortes instrumentos que permitem a mudança da visão que outros têm da conduta de determinado Estado. As imagens externas negativas inviabilizam ou dificultam processo de cooperação, provocando a necessidade de mudar as imagens.

Um histórico de confiança auxilia o estabelecimento de processos de cooperação. Então, tem que haver um ponto de ruptura na desconfiança, a partir do qual se inicia a cooperação e esse ponto tem que ser percebido como tal; por exemplo, os acordos nuclear e sobre a construção das usinas de Itaipu e Corpus entre Brasil e Argentina.

Nesse sentido, as políticas externas devem, normalmente, serem seguidas por gestos simbólicos. As imagens geradas podem resultar em temores e desconfianças nos vizinhos, ou podem resultar em confiança e cooperação. Se há um histórico de desconfiança, há a necessidade de desconstruir tal imaginário. Quando o presidente Alfonsín alterou a agenda e levou o presidente Sarney para visitar as instalações nucleares argentinas, pode-se perceber uma atitude simbólica com a intenção de indicar a transparência do programa nuclear argentino no sentido de modificar a visão das autoridades brasileiras sobre a ameaça do programa no país vizinho. O resultado foi o procedimento semelhante por parte do

⁷ Sobre os processos cooperativos europeu (Processo de Helsinque) e no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), ver Aguilar (2010, pp. 180-209).

governo brasileiro, que auxiliou no processo iniciado ainda nos regimes militares e que resultou na conformação do SCCC.

Entendemos que as ideias de cooperação e de confiança explicitadas entre Brasil e Argentina tiveram o propósito de atingir outras metas, como o aumento da confiança dos demais países, transmitindo uma imagem positiva no campo da energia nuclear, no lugar da imagem negativa gerada anteriormente, com o objetivo de ter acesso a componentes até então negados por parte dos países que dominavam a tecnologia nuclear. Dessa forma, a ideia de cooperação no campo nuclear foi um instrumento que permitiu a desconstrução da imagem negativa gerada por seus programas nucleares. A democracia restabelecida em ambos, e nos demais vizinhos sul-americanos, foi também de suma importância para a construção da confiança, pois conduziu a ideia de que mesmo numa situação de conflito os atores buscariam uma solução pacífica ao invés de utilizarem o recurso das armas. Além disso, a escassez de recursos financeiros em ambos os países, a partir da década de 1970, para desenvolver seus programas colaborou para a decisão pelo entendimento. Houve, então, a percepção de interesses comuns.

Dessa forma, no caso de Brasil e Argentina, teríamos como fatores que favoreceram à criação de mecanismos de contabilidade e controle nuclear: as modificações sistêmicas provocadas pelo final da Guerra Fria; os constrangimentos sistêmicos como as pressões externas da AIEA, das organizações internacionais, dos Estados Unidos e dos países nucleares; fatores estruturais regionais, como os vindos dos diversos fóruns realizados no âmbito da OEA relacionados com as medidas de confiança mútua; e fatores institucionais internos em ambos os países como a decisão de não desenvolver projetos nucleares militares, mas sim tecnologia nuclear pacífica.

A institucionalização formalizada na ABACC implicou na geração de um senso de responsabilidade e obrigação comum. O Acordo Quadripartite, inserindo a AIEA no processo, aumentou a obrigação. Conformou-se então um regime regional no âmbito do regime internacional de não-proliferação nuclear.

3. A ABACC e as zonas livres de armas nucleares

O sistema criado por Argentina e Brasil só foi possível por conta da vontade política dos governos dos dois países que conduziram diretamente as negociações a partir da década de 1980. Tendo sido criado e aprimorado por ambos os países, num processo que implicou em múltiplas interações, o sistema permitiu o acúmulo de experiência no processo negociador. Dessa forma, o maior exemplo que o sistema criado pode transmitir para os demais Estados do sistema internacional está no entendimento político. Além do componente político, o sucesso da ABACC como agência independente e específica no campo das salvaguardas, tem relação com a competência e o conhecimento técnico das pessoas que dela fazem ou fizeram parte.

O sistema criado permite a inter-relação entre governos, por meio das autoridades nacionais, os operadores das instalações e a ABACC. Por conta do Acordo Quadripartite, essa inter-relação se estendeu a AIEA. Para a aplicação de salvaguardas não há uma regra única ou um conjunto rígido de procedimentos, mas sim, o estudo específico de cada instalação e suas especificidades, para então, definir as medidas de contabilidade e controle aplicáveis. Dessa forma, a negociação entre os atores envolvidos, por si só, fortalece a cooperação entre os dois países.

Uma série de documentos da AIEA incentiva a colaboração com os sistemas regionais de contabilidade e controle como forma de aumentar a eficácia e a eficiência da Agência (AIEA, 2001)⁸. A integração das medidas de controle da AIEA com a ABACC permite o uso comum de equipamentos, reduzindo custos. Esse aspecto ganha relevância quando se verifica uma tendência de aumento da utilização da energia nuclear como forma de obtenção de energia elétrica em todo o mundo. O aumento de instalações nucleares provavelmente resultará no aumento das atividades de inspeção e na quantidade de equipamentos a serem utilizados pela AIEA, reforçando a necessidade de maior interação dela com os sistemas de controle regionais e estatais.

⁸ Os *Safeguards Statements* publicados anualmente apresentam progressos na eficácia e na eficiência das salvaguardas da AIEA em relação à implementação de salvaguardas integradas, no desenvolvimento de abordagens de salvaguardas, procedimentos e tecnologia, e na cooperação com sistemas regionais de contabilidade e controle dos materiais nucleares (AIEA, 2006).

No âmbito da cooperação entre os sistemas regionais e a AIEA, essa deve avaliar a credibilidade dos mecanismos regionais que, segundo Peixoto, Marzo e Biaggio (1999) devem ocorrer segundo uma base legal, a estrutura e independência desses mecanismos, a quantidade e qualidade do pessoal envolvido e a correlação entre pessoal e orçamento das atividades de controle. Nesse sentido, a ABACC já obteve, inclusive, o reconhecimento dos países supridores nucleares de que atende aos arranjos mais avançados de controle nuclear.

Outra contribuição que a ABACC pode prestar está no campo do desenvolvimento de capacidades das instituições científicas e tecnológicas e de novos métodos de contabilidade e controle. Isso porque o trabalho da agência conduz à atualização tecnológica de equipamentos e materiais, seja por esforço próprio, seja por meio de cooperação com instituições argentinas e brasileiras da área nuclear e instituições internacionais do setor de salvaguardas. Pesquisas são realizadas, por exemplo, para melhorar o processo de verificação de material nuclear (Perrota, 2007). Assim, o conhecimento acumulado nos mais de vinte anos de funcionamento da ABACC pode auxiliar o desenvolvimento de processos semelhantes em outras partes do mundo.

O esforço pela não-proliferação de armas nucleares e o uso pacífico da tecnologia nuclear foi iniciado em 1957 com a criação da AIEA, uma organização independente que integra o sistema das Nações Unidas por conta de um acordo especial (AIEA, 1959). Seu Estatuto indica três pilares no trabalho da Agência – verificação nuclear, segurança e transferência tecnológica (idem, 1956). Em 1968 foi adotado o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, também baseado em três pilares inter-relacionados: não-proliferação, uso pacífico de energia nuclear e desarmamento⁹. Os esforços resultaram em cinco NWFZ estabelecidas atualmente no mundo, que são importantes na medida em que aumentam o nível de confiança e cooperação entre os países que englobam. As partes contratantes dos tratados comprometem-se a utilizar, exclusivamente para fins pacíficos, o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, a proibir e a impedir nos respectivos territórios o ensaio,

uso, fabricação, produção, aquisição, recepção, armazenamento, instalação e colocação de armas nucleares. Contêm, também, regras para o transporte de armas dentro das zonas por outros Estados.¹⁰ Os Estados-membros das NWFZ devem adotar as medidas de salvaguardas da AIEA. No caso do Tratado da Ásia Central, seus membros devem se submeter ao Protocolo Adicional da AIEA.

Além do regime de verificação da Agência, foram criados outros mecanismos de controle como a Organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal), o Comitê Consultivo da Zona Livre Nuclear do Pacífico Sul, a Comissão para a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático e a Comissão Africana de Energia Nuclear. Essas instituições, além de supervisionar e rever a aplicação do sistema de salvaguardas da AIEA dentro de suas respectivas zonas, também preveem uma série de medidas adicionais de controle como, por exemplo, relatórios e troca de informações, consultas e procedimentos de reclamações (Liping 1999, p. 84).

As NWFZ provocam modificações no quadro de segurança. Primeiro, porque resultam na ausência da ameaça nuclear entre os Estados-membros e vinculam os Estados nucleares que se comprometem a não usar esse tipo de armas nas zonas livres. Segundo, porque o desenvolvimento da cooperação no campo nuclear favorece os entendimentos em outras áreas, e vice-versa. O desenvolvimento da ASEAN facilitou a assinatura do Tratado de Bangkok. Os entendimentos iniciados ainda durante os regimes militares por Brasil e Argentina no campo nuclear, aprofundados após a redemocratização nesses países, e que resultaram na criação da ABACC e do SCCC na década de 1990, foram relevantes para o real estabelecimento da NWFZ na América Latina, para a submissão dos países da região a outros tratados de desarmamento, para o desenvolvimento de uma série de medidas de cooperação mútua no campo da segurança e defesa, e para o aprofundamento da integração regional.

⁹ O tratado entrou em vigor em 5 de março de 1970 e hoje conta com 190 Estados-membros (Unoda, 2012).

¹⁰ A área abrangida pelas cinco NWFZ engloba 112 Estados, correspondente a mais 50% do território do planeta. Praticamente todo o Hemisfério Sul é área livre de armas nucleares. Considerando que o Tratado de Pelindaba ainda não foi ratificado por vinte e três países, as NWFZ abrangem, atualmente, o território de 89 Estados. A essas áreas, adiciona-se o continente antártico e todo o fundo do mar fora das águas territoriais dos Estados onde é proibido o estacionamento de armas nucleares e qualquer instalação de apoio, por conta do Tratado dos Fundos Marinhos de 1971 (ONU, s/d).

Dessa forma, sistemas regionais, como o criado por Brasil e Argentina, são importantes ferramentas na discussão sobre os processos de não-proliferação e desarmamento global, e no apoio a NWFZ já existentes.

4. Conclusões

Entendemos que o sistema internacional continuará anárquico com os Estados como os principais atores que buscam a consecução de seus objetivos por conta de seus interesses, e que suas decisões continuarão a se basear em cálculos racionais. Mas nesse sistema é possível que autointeresse e cooperação caminhem juntos. A racionalidade pode conduzir à cooperação como melhor opção em determinados setores como o da não-proliferação nuclear.

A decisão de criar mecanismos cooperativos nessa área (entendida por eles como de interesse comum) é política. Concordando que a insegurança é associada à proximidade, por vezes, entendimentos bilaterais e/ou regionais têm mais chance de sucesso no estabelecimento de mecanismos de cooperação do que nos casos em que há a ação ou pressão das grandes potências ou de organizações internacionais de cunho global, muitas vezes entendida como intrusiva.

O atual sistema internacional permite várias opções aos Estados, mas exerce também pressões, principalmente no campo nuclear, advindas da AIEA, de organizações internacionais e dos Estados nucleares¹¹. Processos estruturais regionais também influenciam os Estados em torno de ideias comuns favorecendo a criação de medidas de confiança mútua e cooperação.

O processo se inicia com interesses que permitem o estabelecimento de mecanismos cooperativos. Se há um histórico de desconfiança, rivalidade ou inimizade, a construção e eficácia desses mecanismos dependem da desconstrução das imagens negativas do passado pelos atores envolvidos que resulte na transformação da desconfiança em confiança.

A desconstrução de imagens negativas se dá também por atitudes simbólicas, que envolvem discurso e

atitudes por parte dos atores envolvidos, que auxiliam na modificação da visão que uns têm dos outros. Muitas vezes, a presença de um ator com maior capacidade é importante para a rapidez e a extensão desse processo. Por exemplo, a maior capacidade regional do Brasil no âmbito da América do Sul exerceu um peso considerável nas diversos mecanismos criados no campo dos armamentos de destruição em massa, incluindo os nucleares. Além disso, tem que haver um ponto de ruptura na desconfiança. Nesse sentido, um ato por parte de atores, ou de um determinado ator, é fundamental para desencadear o processo de construção da confiança, seja bilateral, seja em nível regional.

A partir desse ponto de ruptura, os passos seguintes seriam o estabelecimento de medidas informais e, mais tarde, a geração de compromissos formais institucionalizados. No caso de Brasil e Argentina, a institucionalização formalizada na ABACC implicou na geração de um senso de responsabilidade e obrigação comum, ampliada com o Acordo Quadripartite que inseriu a AIEA no processo.

No campo nuclear, a criação de condições políticas é importante, mas as condições técnicas também são fundamentais para que haja a consolidação da reciprocidade positiva. Assim, o uso da experiência acumulada por processos cooperativos que estejam funcionando, pode auxiliar, com as devidas adaptações para as especificidades locais, na construção ou no fortalecimento da eficiência e eficácia de processos semelhantes em outras regiões.

Dessa forma, é interessante reforçar que a não-proliferação está numa dimensão política. O TNP encontra-se nessa esfera política e, sendo visto por alguns Estados como um acordo que estratifica o poder internacional entre países que detêm tecnologia nuclear para fins militares e os que não a detêm, tem dificuldade em ser eficaz no cumprimento de seus objetivos, especialmente no pilar do desarmamento. Assim, por vezes, um tratado é necessário, mas não é suficiente. No caso da não-proliferação nuclear, os arranjos regionais como o estabelecido entre Argentina e Brasil com a conformação do SCCC, a criação da ABACC e sua relação com a AIEA, podem ser usados como modelo para criação e desenvolvimento de sistemas regionais de salvaguardas e o apoio deles para as zonas livres de armas nucleares.

¹¹ Mesmo com o funcionamento do SCCC, há uma pressão internacional para que Brasil e Argentina assinem o Protocolo Adicional do TNP, o que permitiria a AIEA uma maior abrangência na verificação das instalações nucleares dos dois países.

Referências

- Adler, E. e Barnett, M. (Ed.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguilar, S. L. C. (2010) *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Ideias.
- AIEA. (2001) IAEA-SM-367/3/01. *Integrated Safeguards – Current Status of Development and Plans for Implementation*. Disponível em: <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/ss-2001/PDF%20files/Session%203/Paper%203-01.pdf> (Acesso em 12 Out. 2010).
- _____. (1959) *INFCIRC/11 Agreement Governing the Relationship Between the United Nations and the International Atomic Energy Agency*. Disponível em: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc11.pdf> (Acesso em 12 Out. 2010).
- _____. (2006) Safeguards Statement for 2006. Disponível em <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2006.html> (Acesso em 21 Out. 2010).
- _____. (1956) Statute of IAEA. Disponível em http://www.iaea.org/About/statute_text.html#A1.1 (Acesso em 12 Out. 2010).
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. Nova York: Basic.
- Brasil. MRE (1990) Declaração sobre Política Nuclear Comum. Foz do Iguaçu, 28 nov. 1990. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 16, n. 67. Brasília, out./dez. 1990, pp. 43 – 44.
- _____. (1980). *Resenha de Política Externa do Brasil*, a. 7, n. 25. Brasília.
- _____. (1991). Speech by President of Brazil. Vienna, December 13, 1991. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 69. Brasília, pp. 185 – 186.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2a Ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- _____. Weaver. O. (2004) *Regions and Power: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CPDOC. (2001) Arquivo PNB 174.07.01 pn/a, II-3. NUCLEBRÁS. Acordo de Cooperação Nuclear.
- Deutsch, K. W. et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Liping, X. (1999) Nuclear-Weapon-Free Zones: Lessons for Nonproliferation in Northeast Asia. *The Nonproliferation Review*, fall 1999, pp. 83-92.
- ONU. (2011) *treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof*. Disponível em http://disarmament.un.org/treaties/t/sea_bed. (Acesso em 15 Ago. 2011).
- Opanal. (2012). Disponível em: http://www.opanal.org/ZLAN_mapa.html (Acesso em 03 Set. 2012).
- Peixoto, O.J.M.; Marzo, M.A.; Biaggio, A.L. (1999) Considerations on the Role of RSAC and SSAC on Integrated Safeguards. INMM 1999. Disponível em: http://www.abacc.org/artigos_antigos/inmm1999_rsac-ssac.pdf. (Acesso em 30 Out. 2010).

Perrotta, J. A. (2007) *ABACC: contribuindo para a melhoria dos processos de verificação de material nuclear*. 12/2007. Disponível em:

http://www.abacc.org/port/publicacoes_discursos/publicacoes_artigos_artigo.asp?artigo_id=13 (Acesso em 12 Out. 2010).

Unoda. (2012) Disponível em: <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt> (Acesso em 20 Set. 2012).

Wendt, A. (1992) Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, pp.391- 425.