

# O TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR (TNP)

JOSÉ EDUARDO MARTINS FELICIO  
EDMUNDO SUSSUMU FUJITA  
ACHILLES EMILIO ZALUAR NETO

Um importante tratado internacional, inicialmente negociado para vigorar por um prazo de 25 anos, teve a sua vigência prorrogada por tempo indeterminado. O acontecimento pode não ter sido percebido por muitos, nem mereceu destaque no Brasil. Trata-se do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). O Brasil não participa desse Tratado, que conta atualmente com 178 membros. Os países que permanecem afastados do TNP são os seguintes: Índia, Paquistão, Israel (considerados "potências nucleares encobertas"), Angola, Brasil, Comoros, Cuba, Djibuti, Emirados Árabes Unidos, Omã e Vanuatu.

## 1. O QUE É O TNP?

O TNP foi concluído em 1º de julho de 1968, com o objetivo de limitar a proliferação das armas nucleares, e entrou em vigor em 5 de março de 1970. Sua negociação se prolongou de 1965 a 1968, em Genebra, no chamado "Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações", antecessor da atual Conferência de Desarmamento. O Brasil, como membro do Comitê, participou ativamente da negociação e, antes disso, da elaboração pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, dos princípios que deveriam orientar os negociadores.

Segundo esses princípios, adotados pela Resolução 2028 (XX), de 19 de novembro de 1965, o Tratado deveria:

- a) ser desprovido de lacunas que pudessem permitir aos Estados, nucleares ou não-nucleares, a proliferação, de alguma forma, de armas nucleares;
- b) incorporar um equilíbrio aceitável de responsabilidades e obrigações mútuas entre Estados nucleares e não-nucleares;
- c) contribuir para a realização do desarmamento geral e completo, particularmente, do desarmamento nuclear;
- d) conter dispositivos aceitáveis e factíveis para assegurar sua eficácia;
- e) preservar o direito concedido a qualquer grupo de Estados de concluir tratados regionais para assegurar a ausência total de armas nucleares de seus respectivos territórios.

Em princípios de 1968, os Estados Unidos e a União Soviética, na qualidade de co-presidentes do Comitê de Desarmamento, apresentaram aos demais mem-

bros uma proposta final de texto para o tratado. O Governo brasileiro avaliou, na época, que não poderia apoiar o documento americano-soviético, por entender que o mesmo não satisfazia aos princípios adotados anteriormente. Defendia o Brasil, principalmente, que se deveria buscar um tratado de proibição abrangente das armas nucleares, que evitasse, sobretudo, legitimar a posse de tais armas por parte de uns poucos países mais avançados na corrida tecnológica nuclear.

Em vez de continuar a negociação, como proposto pelo Brasil, americanos e soviéticos passaram a propor ativamente a aceitação do novo texto, que acabou sendo aprovado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 12 de junho de 1968. Em princípio, as únicas potências nucleares que concordaram com o TNP foram os EUA, a Grã-Bretanha e a União Soviética. A China e a França só aderiram ao Tratado muito depois, em 1992. O Brasil não se reconciliou com o TNP, apesar dos apelos insistentes feitos ao longo dos anos, por parte de parceiros muito próximos na comunidade internacional.

O texto do TNP começa pela enumeração de uma série de considerações que servem como explicação dos motivos que levaram os Estados a concluir o Tratado. Nesses parágrafos preambulares, os Estados-Partes concordam, entre outros aspectos, no seguinte:

a) alertar para o perigo de guerra nuclear e afirmar que a proliferação de armas nucleares faria aumentar o risco desse tipo de guerra;

b) comprometer-se a facilitar a aplicação de salvaguardas da AIEA em atividades nucleares pacíficas;

c) afirmar que os benefícios da aplicação pacífica da energia nuclear devem favorecer todos os Estados-Partes e comprometer-se a participar no "mais amplo possível" intercâmbio tecnológico para fins pacíficos;

d) declarar a intenção de cessar a corrida nuclear armamentista e de adotar medidas que visem ao desarmamento nuclear;

e) continuar negociações para proibir completamente testes nucleares explosivos, e

f) contribuir para a distensão internacional e o fortalecimento da confiança entre os Estados, de modo que se facilitem a cessação da produção de armas nucleares, a liquidação dos arsenais existentes e a eliminação das armas nucleares no contexto de um tratado de desarmamento geral e completo, sob efetivo controle internacional.

Na parte substantiva, o TNP, em resumo, estabelece duas categorias de Estados-Partes: os Estados militarmente nucleares ("nuclear-weapon States") e os Estados militarmente não nucleares ("non nuclear-weapon States"). Os Estados militarmente nucleares são definidos no próprio Tratado como aqueles que construíram e fizeram explodir um artefato nuclear antes de janeiro de 1967, ou seja, apenas EUA, União Soviética (atual Federação Russa), Reino Unido, França e China. Os demais permanecem para sempre como Estados militarmente não nucleares. Para facilitar o texto, eles serão referidos simplesmente como Estados ou potências nucleares e Estados não nucleares.

A obrigação específica dos Estados nucleares, segundo o TNP, é não transferir armas nucleares e outros explosivos nucleares para nenhum outro Estado, nem ajudar na fabricação de armas nucleares e outros explosivos nucleares por nenhum Estado

não-nuclear (Artigo I).

As seguintes obrigações incidem tanto sobre as potências nucleares quanto sobre os Estados não-nucleares:

a) não fornecer materiais e equipamentos nucleares a Estados não-nucleares, exceto se os materiais nucleares em questão forem submetidos a salvaguardas da AIEA (Artigo III.2);

b) facilitar o intercâmbio "mais amplo possível" de equipamentos, materiais e tecnologia nuclear para fins pacíficos, e cooperar no desenvolvimento de aplicações pacíficas da energia nuclear, "com as devidas considerações para com as necessidades das áreas em desenvolvimento do mundo" (Artigo IV.2);

c) efetuar negociações "em boa fé" sobre medidas efetivas para a cessação da corrida armamentista nuclear em data próxima e para o desarmamento nuclear e sobre um "tratado de desarmamento geral e completo sob controle internacional estrito e eficaz" (Artigo VI).

Os Estados não-nucleares estão também sujeitos às seguintes obrigações específicas:

a) não receber, construir ou adquirir de nenhuma maneira armas nucleares e outros explosivos nucleares, e não receber assistência para esse fim (Artigo II);

b) aceitar salvaguardas da AIEA sobre suas atividades nucleares com fins pacíficos, em seu território ou sob sua jurisdição e controle (Artigo III.1 e III.4).

O TNP também permite que os benefícios potenciais das explosões nucleares pacíficas sejam compartilhados com os Estados não-nucleares. Esta última possibilidade permaneceu teórica, pois não se tem notícia de um país não-nuclear que tenha tido acesso à informação pertinente a explosões nucleares pacíficas. Por outro lado, nunca foi resolvida a divergência sobre se seria ou não possível a classificação de uma explosão não-nuclear como pacífica. A tendência amplamente majoritária é no sentido de negar a possibilidade de explosões pacíficas.

## 2. POR QUE O BRASIL NÃO PRATICIPA DO TNP?

O Brasil escolheu ficar de fora do TNP, em primeiro lugar, por questões de princípio: por considerá-lo um tratado discriminatório, ao instituir direitos e obrigações distintos para diferentes categorias de países e por ser tênue a obrigação das potências nucleares quanto ao desarmamento, enquanto os países não-nucleares aceitaram compromisso inequívoco e verificável de não-aquisição de armas nucleares.

Tecnicamente, o Brasil assumiu o compromisso de não fabricar armas nucleares no contexto do Tratado de Tlatelolco, que proibiu tais armas na América Latina, em 1968. O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco, mas, até 1994, não havia dispensado os requisitos necessários para sua entrada em vigor. Na interpretação corrente na época da negociação, contudo, o Tratado contemplava a possibilidade de se desenvolverem artefatos para explosões nucleares pacíficas. Assim, ficou aberta, por muitos anos, a possibilidade de o Brasil desenvolver artefatos explosivos nucleares, desde que para finalidades pacíficas, sem ferir

obrigações internacionais.

A partir de 1985, teve início um novo tipo de entendimento entre o Brasil e a Argentina, teoricamente o país que competia com o nosso na corrida nuclear latino-americana. Esse entendimento se consubstanciou no Grupo de Trabalho e no Comitê Permanente sobre Política Nuclear, que sucedeu o grupo. Nesse foro, foram assentadas as bases de cooperação e confiança crescentes, que permitiram coordenação política e aproximação das entidades de pesquisa dos dois países. A construção da confiança tornou possível a conclusão do Acordo sobre Usos Exclusivamente Pacíficos da Energia Nuclear (Acordo de Guadalajara, 1991), a criação da ABACC e a assinatura do Acordo Quadripartite Argentina-Brasil-ABACC-AIEA para aplicação de salvaguardas em todas as atividades nucleares dos dois países.

O esforço conjunto de Argentina e Brasil, aliado ao do México e do Chile, tornou possível incorporar as reformas necessárias ao Tratado de Tlatelolco, o que levará à sua vigência plena em todo o continente. Isso deverá ocorrer em breve, pois Cuba, o único país que faltava aderir já assinou o tratado regional. Espera-se para breve a ratificação cubana.

Por que o Tlatelolco e não o TNP? Porque o tratado regional não padece dos mesmos vícios de princípio do TNP. Não cria diferentes categorias de países e ainda tem a vantagem de impedir que as potências nucleares estacionem armas atômicas na região, o que foi aceito por todos os cinco países nucleares (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia), constituindo um privilégio da nossa região.

Assim, na prática, o Brasil assumiu compromissos legais equivalentes aos dos Estados-Partes do TNP, sem o constrangimento de aceitar um instrumento considerado desigual. Ou seja, abstraído o aspecto político simbólico, não assumiríamos nenhum compromisso jurídico adicional numa eventual adesão ao TNP. Em termos de fiscalização internacional, as atividades nucleares brasileiras já se encontram devidamente cobertas pelos compromissos do Tratado de Tlatelolco e dos acordos com a Argentina, a ABACC e a AIEA.

### 3. O CENÁRIO MUNDIAL APÓS A EXTENSÃO DO TNP

De acordo com o próprio TNP, depois de 25 anos de vigência, seus Estados-Partes deveriam decidir, pelo voto da maioria, se a vigência do Tratado seria estendida indefinidamente, ou por um período ou por períodos fixos adicionais (Artigo X.2). Essa decisão foi tomada pela Conferência de Exame e Extensão do TNP em 11 de maio de 1995, em Nova Iorque, quando foi aprovada a prorrogação do Tratado por prazo indeterminado.

Essa extensão significou na prática o congelamento de jure da estratificação estratégico-nuclear datada de 1 de janeiro de 1967. Embora, na prática, se saiba que o seleto clube das potências nuclearmente armadas conta com alguns sócios ofensivos, sem falar dos sócios aspirantes, o evento constitui um marco que sacramenta a existência de duas categorias de países por um largo horizonte de tempo, o que vem reafirmar a relevância de uma avaliação de seus resultados.

Por que os 178 Estados-Partes do TNP concordaram em prorrogar o Tratado

indefnidamente, mesmo após haverem reiterado críticas, durante os trabalhos da Conferência, às conhecidas de fciências desse instrumento? E quais seriam os reflexos desse congelamento estratégico sobre uma nova ordem internacional que se está articulando livre das injunções da Guerra Fria?

Sob o ângulo parlamentar da Conferência, deve-se reconhecer que as principais potências beneficiárias do regime vieram bem articuladas para evitar os percalços e impasses ocorridos nas Conferências de Exame do TNP de 1980, 1985 e 1990. Por meio de barganhas e pressões, dentro e fora do foro negociador, lograram, dessa vez, neutralizar a militância de delegações tradicionalmente críticas ao desempenho do Tratado. Fórmulas alternativas de extensão limitada ou condicionada do TNP foram eficazmente desencorajadas, e o foco específico da Conferência foi direcionado para o único resultado desejado pelas potências nucleares - a prorrogação do instrumento por tempo indeterminado.

É interessante lembrar que, até a quarta Conferência de Exame de 1990, a França e a China permaneciam oficialmente fora do marco jurídico do TNP apesar de serem reconhecidas como potências nucleares pelo Tratado. Na prática, com o correr dos anos, elas passaram a adotar posturas de plena compatibilidade com esse regime. As dramáticas transformações no cenário internacional, a partir da segunda metade da década de 80, teriam provavelmente levado esses países a concluir pela conveniência de preservar o TNP como um marco estratégico para balizar uma nova ordem pós-Guerra Fria que buscava emergir em meio a incertezas e turbulências.

Efetivamente, as cinco potências nucleares beneficiárias do regime do TNP tinham interesses estratégicos convergentes, conquanto politicamente diferenciados, em procurar assegurar a prorrogação do Tratado por tempo indeterminado.

Aos Estados Unidos, na condição de única superpotência remanescente em termos globais, interessaria assegurar a estabilização de uma nova ordem mundial, na qual sua hegemonia pudesse ser exercida de forma incontestada e previsível, sem desafios provenientes de eventuais atores contestatários emergentes das margens do sistema.

Para a Federação Russa, que atravessa difícil fase de re-engenharia política, econômica e social, a manutenção de uma preeminência nuclear proporcionaria garantia vital para permanecer como ator de relevância na remodelagem da ordem internacional pós-Guerra Fria.

Quanto ao Reino Unido e à França, cujo perfil como potências globais vem experimentando continuada erosão ante a afirmação de novos atores como a Alemanha e o Japão, a manutenção de uma superioridade estratégica nuclear, mesmo confinada a um âmbito mais restrito, lhes permitiria continuar a ter alguma voz na moldagem da nova ordem, ainda que sem o peso do passado.

Por força de seu indiscutível perfil específico, a China terá uma presença e agenda próprias, seja qual for a direção que tome o quadro internacional. Mas a perspectiva de uma acomodação sistêmica, em que o peso da "carta chinesa" venha a ter relevância menor como contrapeso ao poder militar russo ou ao poder econômico japonês, pode ter incentivado a liderança chinesa a aceitar sem desconforto a extensão do TNP como um sinal de reconhecimento de sua participação no

restrito círculo de poder mundial.

Já países com liderança ascendente em termos globais, como Alemanha e Japão, poderão ter acedido com certas reservas ao congelamento do poder nuclear por um período indeterminado. Entretanto, compensações em outros aspectos, como o possível ingresso desses dois países no Conselho de Segurança das Nações Unidas na condição de membros permanentes, devem ter mitigado eventuais apreensões por estarem colocando-se em posição de desvantagem nos respectivos quadros estratégicos regionais.

Do lado dos países em desenvolvimento, em particular os membros do Movimento Não-Alinhado (MNA), a crise de identidade por que passa esse Movimento com o desaparecimento da confrontação Leste-Oeste parece ter acarretado certa desorientação quanto a seus direcionamentos e prioridades no campo do desarmamento. Os países árabes, que arremetiam-se em desvantagem estratégica com a permanência de Israel à margem do TNP, acabaram por aceitar fórmulas de compromisso por pressão das principais potências nucleares e dos países ocidentais. A liderança do MNA, a cargo da Indonésia, não logrou galvanizar uma maioria sólida dentro do movimento para uma linha de negociação mais determinada. Para tornar o quadro interno do MNA ainda mais fluido, a África do Sul emergiu como importante articuladora de iniciativas de mediação entre o Movimento e o grupo ocidental. O perfil de atuação da delegação sul-africana na Conferência do TNP parece sinalizar um papel de crescente ativismo desse país nos foros internacionais, o que poderá configurar um novo fator a ser considerado dentro do novo quadro internacional.

Assim, a configuração de todas essas considerações e condicionantes teria levado a Conferência a prorrogar indefinidamente, em 11 de maio de 95, mediante o curioso procedimento de reconhecer, sem voto, a existência de uma maioria a favor da extensão do Tratado por período indefinido.

Caberia agora procurar avaliar os possíveis desdobramentos dessa nova situação no contexto das tendências emergentes na estruturação da nova ordem pós-Guerra Fria.

Uma primeira consideração é a de que o sistema internacional passa a ter como virtual dado permanente cinco estados legalmente reconhecidos a ter armas nucleares. De outro lado, 173 Estados renunciaram a adquirir essas armas por período indeterminado. Numa terceira vertente, cerca de meia dúzia de países permanece ao largo do regime do TNP, com comprometimentos diferenciados em relação ao objetivo da não-proliferação de armas nucleares. A interação estratégica entre essas três categorias de países configura-se complexa e delicada, tanto em termos políticos quanto jurídicos.

Uma segunda consideração diz respeito à curiosa circunstância de que o TNP congela em cinco o número oficial das potências nuclearmente armadas num momento em que a comunidade internacional chega a um consenso de que o número de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (coincidentemente os mesmos cinco) deve ser ampliado. Em realidade, essa nítida separação entre o status das cinco potências nucleares, enquanto membros do TNP, e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança representa

importante marco balizador para a nova ordem. De um lado, reafirma-se o perfil das Nações Unidas como a mais alta instância política de caráter universal e, de outro, se sublinha a especificidade do TNP como instrumento jurídico que vincula estritamente os Estados-Partes do Tratado.

Das considerações feitas acima decorre a necessidade de se caracterizar de forma cada vez mais inequívoca a distinção entre a ONU e o TNP. Uma delas seria a disjunção definitiva da falsa percepção de que, para ser membro permanente do Conselho de Segurança, é necessário ser uma potência nuclear. A prorrogação do TNP por tempo indeterminado, em nome da preservação da estabilidade do planeta no campo nuclear, torna ainda mais urgente a necessidade de reestruturar o Conselho de Segurança para que este seja mais efetivo e representativo em seu papel de garantidor da paz e segurança internacionais. Ao contrário, uma procrastinação na reestruturação do Conselho de Segurança, sob alegação de que os atuais membros permanentes - que são os mesmos estados nuclearmente armados do TNP - são suficientes para manter a eficácia desse órgão, apenas estimularia a desconfiança de que o poderio nuclear é condição básica para um país participar da moldagem da ordem internacional. Isso arriscaria estimular novas carreiras armamentistas, num delicado momento de redefinição da macroestrutura internacional.

Dentro dessa ordem de considerações, torna-se imperioso acelerar o processo de democratização das relações internacionais e de aperfeiçoamento da representatividade dos centros decisórios. Essa constatação aplica-se, em particular, para a questão da ampliação do Conselho de Segurança, inclusive como contrapeso a possíveis disfunções que poderão decorrer do congelamento do poder nuclear. Evidentemente, faz-se necessário o estabelecimento de critérios mínimos que assegurem tanto a representatividade quanto a efetividade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sob pena de se cair, de um lado, numa assembléia democraticamente abrangente mas ineficaz e, de outro, numa junta autodesignada com base em considerações de puro poder.

O atual debate dentro das Nações Unidas sobre o reexame da composição do Conselho de Segurança, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, tem como fulcro a busca de um ponto ideal de equilíbrio entre democracia e poder. De um lado, a comunidade internacional espera ser adequadamente representada nesse colegiado por países que gozem a par com os seus pares. Ao mesmo tempo, a reestruturação do Conselho deverá refletir as novas configurações de influência e poder emergentes no cenário internacional para dispor da autoridade e de meios necessários à efetiva manutenção da paz. Isso seria traduzido pelo aumento do número de assentos não-permanentes que assegurasse uma distribuição geográfica equitativa, bem como do número de assentos permanentes que permitisse alargar a base de recursos à disposição do Conselho.

Nesse contexto, o Brasil, apesar de não ser membro do TNP, tem assumido compromissos firmes no campo da não-proliferação nuclear - fato esse reconhecido pela comunidade internacional. Isso lhe confere credenciais para se afirmar como país que contribui ativamente para a manutenção da paz e segurança internacionais. Ademais, o país dispõe de um cabedal de recursos diplomáticos, políticos, econômicos, culturais e outros relevantes, que permitiriam proporcionar

uma revitalização dos trabalhos do Conselho. Assim, a participação brasileira no Conselho de Segurança em bases permanentes seria um fator de relevo para o fortalecimento de um regime verdadeiramente abrangente de não-proliferação nuclear, bem como para a consolidação de uma nova ordem internacional mais democrática, efetiva e universalmente aceitável, portanto, mais legítima.