

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
LEANDRO DALALIBERA FONSECA

**A AIEA - AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA E A EFETIVIDADE
DE SUAS MEDIDAS NO CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS DO TRATADO DE
NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA
NUCLEAR IRANIANO.**

CURITIBA
2012

LEANDRO DALALIBERA FONSECA

**A AIEA - AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA E A EFETIVIDADE
DE SUAS MEDIDAS NO CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS DO TRATADO DE
NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA
NUCLEAR IRANIANO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política no curso de Pós-graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexandro Eugênio Pereira

CURITIBA
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

LEANDRO DALALIBERA FONSECA

A AIEA - AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA E A EFETIVIDADE DE SUAS MEDIDAS NO CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS DO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes - Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

Orientador - Departamento de Ciência Política - UFPR

Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi

Departamento de Ciência Política - UFPR

Prof. Dr. João Irineu de Resende Miranda

Departamento de Direito do Estado - UEPG

Curitiba, 27 de Junho de 2012

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por estar sempre tão próxima de mim, e me auxiliar nos momentos mais difíceis da vida.

Ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, do Setor de Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, na pessoa de sua coordenadora - Prof. Dra. Luciana Veiga, pelo apoio recebido.

Aos Professores Dr. João Irineu de Resende Miranda e Dr. Emerson Urizzi Cervi por, tão gentilmente, terem aceito o convite para participar da minha Banca de Defesa, bem como pelas suas contribuições e sugestões a este trabalho.

E principalmente a meu orientador, Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, que ao longo do desenvolvimento desta dissertação foi muito mais que um orientador: foi pai, amigo e irmão. Esteve sempre ao meu lado nos momentos mais difíceis, nos quais eu cheguei a pensar que não finalizaria este trabalho, sempre com muita dedicação e paciência a este orientando.

Este trabalho não seria possível sem ele.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado pretendeu, por meio do método do estudo de caso, aferir a efetividade das medidas de fiscalização e de contenção do uso da energia nuclear para fins bélicos, adotadas pela Agência Internacional de Energia Atômica, no caso específico da República Islâmica do Irã. Optou-se pela metodologia do estudo de caso por se entender que seria a melhor e mais completa forma de detalhar o trabalho e a atuação da Agência num caso específico, neste caso o Irã. No primeiro capítulo, pretendeu-se introduzir a teoria das relações internacionais no tocante às organizações internacionais. Este capítulo introdutório é importante no sentido de dar embasamento à análise realizada no terceiro capítulo. No segundo capítulo, discorreu-se sobre o regime internacional de segurança, no qual a AIEA está inserida. Também se discorreu sobre o histórico da AIEA e do TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear). E, por fim, realizou-se no terceiro capítulo o estudo de caso. Por meio dele concluiu-se que a AIEA cumpriu sua função de denunciar as supostas infrações do Irã ao regime de não-proliferação previsto no TNP. Contudo, a conclusão da pesquisa é a de que sua efetividade é limitada, pois ela não teve instrumentos para conter o avanço do programa nuclear da República Islâmica. O papel da Agência dentro do regime de não-proliferação é restrito à fiscalização. Por isso, a limitação da AIEA é resultante do seu próprio papel dentro do regime de não-proliferação.

Palavras-chave: AIEA; efetividade; TNP; Irã.

RESUMEN

Esta tesis ha buscado, por medio del método del estudio de caso, la medición de la efectividad de las medidas de vigilancia y contención de la utilización de la energía nuclear con fines militares, por el Organismo Internacional de Energía Atómica, en el caso específico de la República Islámica de Irán. Se ha optado por la metodología del estudio de caso por entenderse que sería la mejor y más completa forma de comprender los detalles del trabajo y de las actividades de la Agencia en un caso específico, en este caso Irán. En el primer capítulo se ha buscado introducir la teoría de las relaciones internacionales, en lo que se refiere a las organizaciones internacionales. Este capítulo introductorio es importante pues permite una mejor comprensión del análisis realizado en el tercer capítulo. En el segundo capítulo, se ha disertado sobre el sistema de seguridad internacional, en el que el OIEA se insiere. También se ha disertado sobre la historia del OIEA y el TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear). Y, finalmente, en el tercer capítulo se ha realizado el estudio de caso. Basado en él, se ha concluido que el OIEA ha cumplido su función de informar sobre las presuntas violaciones del régimen iraní a la no proliferación, prevista en el TNP. Sin embargo, la conclusión de la investigación es que su efectividad es limitada, pues el Organismo no ha logrado contener la evolución del programa nuclear de la República Islámica. El papel del OIEA, en el régimen de no proliferación, se limita a la vigilancia. Por lo tanto, la limitación del Organismo es el resultado de su propia función dentro del régimen de la no proliferación nuclear.

Palabras-clave: OIEA; efectividad; TNP; Irán.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1.CAPÍTULO I	10
1.1 Liberalismo nas Relações Internacionais	10
1.2 Teoria da Interdependência Complexa	17
1.3 Institucionalismo Neoliberal	25
1.4 Regimes	33
1.5 Metodologia	38
2.CAPÍTULO II	43
2.1 Regime de Segurança Coletiva	43
2.1.1 O Sistema de Segurança Coletiva da Liga das Nações	48
2.1.2 O Sistema de Segurança Coletiva da ONU	50
2.2 Tratado de Não-Proliferação	54
2.3 Histórico da AIEA	65
2.3.1 Introdução	65
2.3.2 A Criação da AIEA	69
2.3.3 Negociação do Estatuto da AIEA	71
2.3.4 Os objetivos e funções da AIEA	72
2.3.5 Estrutura e Funcionamento da Agência	74
3.CAPÍTULO III	79
3.1 Introdução	79
3.2 Análise dos Relatórios	82
3.2.1 Introdução	82
3.3 Análise da Efetividade da AIEA por Meio dos Critérios de Oran Young	97
3.3.1 A Transparência	97
3.3.2 A Resistência	101
3.3.3 As Regras de Transformação	102
3.3.4 A Capacidade dos Governos e a Distribuição de Poder	103
3.3.5 Interdependência e Ordem Intelectual	104
4.CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica.
- AEOI - Organização de Energia Atômica do Irã.
- AMAD - Programa Estruturado do Irã na busca pela Bomba Atômica.
- BIRD - Banco Mundial.
- CS - Conselho de Segurança.
- ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.
- EBW - Tipo de Equipamento de Disparo de Detonadores.
- FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.
- FMI - Fundo Monetário Internacional.
- MTCR - *Missile Technology Control Regime* (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis).
- NATO - *North Atlantic Treaty Organization* (OTAN).
- OIT - Organização Internacional do Trabalho.
- OMC - Organização Mundial do Comércio.
- OMS - Organização Mundial da Saúde.
- ONG's - Organizações Não-Governamentais.
- ONU - Organização das Nações Unidas.
- OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo.
- OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- TNP - Tratado de Não-Proliferação Nuclear.
- UFF - Universidade Federal Fluminense.
- UN - *United Nations* (sigla em inglês para ONU).
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Número estimado de ogivas (2004).....	62
Tabela II - Centrifuges enriching uranium at Natanz Fuel Enrichment Plant.....	90
Tabela III - Low Enriched Uranium Hexafluoride Natanz FEP.....	91

- INTRODUÇÃO.

O presente trabalho teve como objeto de pesquisa a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que é definida oficialmente como um fórum intergovernamental para a cooperação científica e técnica do uso pacífico da tecnologia nuclear. Durante a pesquisa estudou-se sua estrutura administrativa, seu funcionamento, seus aspectos jurídicos, bem como a efetividade de sua atuação no caso específico da República Islâmica do Irã. Esta pesquisa pretendeu responder à seguinte questão: **(i) Qual foi a efetividade das medidas de fiscalização e de contenção do uso da energia nuclear para fins bélicos, adotadas por esta organização internacional, no caso específico da República Islâmica do Irã?**

Por meio de documentos oficiais fornecidos pela própria Agência e, também, utilizando informações coletadas na internet, investigaram-se suas medidas de fiscalização e de contenção do uso da energia nuclear para fins bélicos no caso específico da República Islâmica do Irã. A abordagem teórica utilizada visou analisar a atuação desta Agência por meio de uma visão liberal das relações internacionais, notadamente do Institucionalismo Neoliberal e da Interdependência Complexa, ambas correntes teóricas que acreditam na possibilidade de cooperação entre os Estados e consideram as Organizações Internacionais como instrumentos que viabilizam essa mesma cooperação por meio da aplicabilidade de suas normas. Desde que a teocracia iraniana iniciou seu programa nuclear, a AIEA desempenhou um papel importante no sentido de fiscalizar e exercer pressão sobre tal regime.

O trabalho está dividido em dois capítulos teóricos e um capítulo empírico. No Capítulo I (A Efetividade das Organizações Internacionais na visão da Interdependência Complexa) é abordada a teoria que dá embasamento à idéia de efetividade das Organizações Internacionais na resolução de conflitos entre os Estados. Também são apresentadas ao leitor algumas noções acerca de Regimes Internacionais. No capítulo II (A Agência Internacional de Energia Atômica e seu papel no Regime Internacional de Segurança) é abordado o Regime Internacional de Segurança, no qual a AIEA está inserido. A compreensão deste regime é fundamental para o entendimento da dinâmica da própria Agência. Neste capítulo são analisados, também, os

demais aspectos da própria AIEA, como o seu histórico e o seu estatuto. O capítulo expõe, ainda, o TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), cuja defesa é um dos objetos da Agência.

E, por fim, no capítulo III (Estudos de Caso) é analisada a atuação da AIEA no caso específico da República Islâmica do Irã. Foi selecionado este caso pelo fato de que o Irã vive, no momento, um intenso escrutínio por parte da AIEA para que se confirmem as suposições de que o mesmo possui um programa nuclear com fins bélicos. A teocracia islâmica possui uma retórica agressiva e belicista contra Israel e, de posse de armas nucleares, teria o potencial para desestabilizar o Oriente Médio e trazer graves conseqüências para todo o mundo, segundo afirmam as potências ocidentais. Conseqüentemente, por tal motivo, a análise deste caso possui grande relevância para a compreensão da atuação da Agência.

1. A EFETIVIDADE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA VISÃO DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E DO INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL.

Neste capítulo será introduzida a teoria das Relações Internacionais que trata das Organizações Internacionais, bem como a metodologia utilizada para realizar esta pesquisa (estudo de caso) e os motivos pelos quais se optou pela mesma. O objetivo deste capítulo é apresentar as teorias que servirão de base para a análise da Agência Internacional de Energia Atômica. O capítulo se inicia com o Liberalismo nas Relações Internacionais, contemplando, também, a teoria da Interdependência Complexa de Robert Keohane e Joseph Nye, bem como outra corrente de pensamento das Relações Internacionais, denominada de Institucionalismo Neoliberal.

1.1 - Liberalismo nas Relações Internacionais.

O Liberalismo nas Relações Internacionais surge como uma reação ao Realismo, corrente teórica que afirma que o Estado-nação é o principal ator nas relações entre os países e este, por sua vez, procura sempre maximizar seus ganhos por intermédio do poder e da força. Para o teórico Hans Morgenthau, o realismo se baseia nas noções de poder e de interesse nacional objetivo. (CASTRO, 2005, p.18). O realismo é uma das visões teóricas das Relações Internacionais que coloca o Estado-nação como o ator mais importante no jogo das relações entre os povos, e justifica o uso da força como condição inevitável para a sobrevivência deste mesmo Estado. Segundo Hans Morgenthau, há seis princípios fundamentais do realismo político:

1 - A política é governada por leis objetivas com raízes na natureza humana.

2 - O marco indicador da política internacional deve ser o conceito de interesse que impulsionaria a ação política e o conteúdo do conceito de poder são determinados pelo ambiente político e cultural.

3 - O tipo de interesse que impulsiona a ação política, e o conteúdo do conceito de poder são determinados pelo ambiente político e cultural.

4 - O realismo político é consciente da tensão entre o imperativo moral e as exigências da ação política. Sendo animado pelo princípio moral da

sobrevivência nacional, o Estado não pode admitir que a reprovação moral prejudique o sucesso da ação política.

5 - Identificar o nacionalismo particular e as intenções da providência divina é moralmente indefensável. O conceito de interesse definido em termos de poder previne tal demência política.

6 - A esfera política é autônoma em relação às esferas da economia, da ética, do direito e da religião. O objetivo do realismo político é contribuir para a autonomia da esfera política. (MORGENTHAU, 1948, pp. 4 -5).

Para os realistas, os Estados são atores racionais caracterizados por um processo de tomada de decisões, que leva a escolhas baseadas no interesse nacional, e o poder seria o conceito mais importante na explicação e na previsão da conduta dos Estados. Os liberais, em contrapartida, acreditam na possibilidade de cooperação entre os Estados para a obtenção de uma paz duradoura. É como se o realismo tivesse uma visão *hobbessiana* das relações internacionais, ou seja, uma visão do Leviatã, da guerra de todos contra todos. Para Magnoli (2008), a passagem de Thomas Hobbes é um dos pontos culminantes do pensamento político moderno. É inevitável revisita-la:

Em todos os tempos, os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro, isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. (HOBBS *apud* MAGNOLI, 2008, p.12)

Em outras palavras, adotando-se uma visão realista das Relações Internacionais, o ser humano é um ser egoísta, ambicioso e agressivo por natureza, sendo que o Estado, principal ator das Relações Internacionais, seria racionalista, pois calcula os custos e benefícios de suas ações. Esta concepção estaria baseada nas idéias de poder e força. O interesse principal do Estado é deter poder, e para alcançá-lo, ele usaria a força a todo custo.

Contudo, esta visão *hobbessiana* do permanente estado de alerta e do mundo sendo governado pelos mais fortes e poderosos é contraposta pelo ideal liberal, que se insere num campo de pensamento aberto por Hugo Grotius e desenvolvido por Kant. Hugo Grotius foi um jurista holandês considerado o

pai do Direito Internacional, e a expressão “sociedade internacional” é uma decorrência lógica de seu pensamento.

Ainda segundo Magnoli (2008), Grotius procurava configurar uma paz internacional baseada na justiça, mas o seu sistema não excluía o recurso à “guerra justa”. O conceito de “guerra justa” fixou-se no Direito Internacional e foi encampado tanto pela Liga das Nações como pelas Nações Unidas. A guerra de autodefesa é justa, como são justas também as guerras decididas pelo Conselho de Segurança da ONU para combater Estados que ameaçam a segurança internacional. A guerra justa promove uma paz baseada na justiça. (MAGNOLI, 2008, p.14)

Grotius e Kant representariam uma visão liberal das Relações Internacionais, justamente porque acreditariam que este complexo de instituições internacionais, bem como todo arcabouço jurídico das mesmas, contribuiria para a cooperação entre os países e para a construção de uma paz duradoura, em oposição ao conceito de sociedade anárquica dos realistas.

Na visão de Kant, Estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si. À medida que o número de países governados de forma democrática cresce, uma espécie de zona estável de paz e prosperidade se forma. Kant formula o conceito de *federação pacífica*, para se referir ao conjunto de Estados que compartilham uma forma republicana de governo. Os princípios que regem as repúblicas modernas incluem a proteção dos direitos individuais, o Estado de Direito, a legitimidade do governo com base na representação e no consenso, a transparência e a publicidade. A origem das guerras, de acordo com Kant, está nas formas de governo imperfeitas. Em Estados dinásticos absolutistas, o monarca não deve satisfação aos súditos por decisões de política externa. Ambições territoriais quase sempre se confundem com interesses pessoais feudais, sem consideração pelas conseqüências sobre o bem-estar do Estado e da população em geral, sobre quem recaem os maiores custos das guerras.

A política externa de regimes republicanos tende a ser mais prudente e resguardada, por ser mais comprometida com os interesses da sociedade em geral.

Kant estaria neste sentido em claro contraste a Hobbes, pois não segue a lógica da analogia entre anarquia internacional e a condição dos indivíduos

no estado de natureza, sugerindo a necessidade de uma organização política maior ou alguma espécie de contrato social internacional.

Como assevera Hedley Bull,

No caso do próprio Hobbes e dos seus sucessores, a analogia com a sociedade nacional assume simplesmente a forma da afirmativa de que os Estados, ou os príncipes soberanos, como os indivíduos que vivem fora da jurisdição de um governo, encontram-se no estado natural, que é o estado de guerra. Para Hobbes, e outros pensadores dessa escola, não deveria ou poderia existir um contrato social dos Estados que pusesse fim à anarquia internacional. Em contraste, no pensamento daqueles que vêm à sua frente, ou atrás de si, um governo mundial ou universal, a analogia com a sociedade nacional é levada mais adiante, para abranger não só a concepção do estado de natureza, mas também de um contrato social entre os Estados, que reproduza em escala universal as condições da ordem que possam existir dentro de cada Estado. (BULL, 1977, p.85)

Com base nos autores estudados, pode-se afirmar que os liberais, ao contrário dos realistas, acreditam que a situação de conflito pode ser mudada. A crença no progresso estende-se às Relações Internacionais, afirmando-se a possibilidade de transformar o sistema de Estados em uma ordem mais cooperativa e harmoniosa. Para os teóricos liberais, as sociedades bem-ordenadas tendem a ser auto-reguladas, ou seja, são capazes de corrigir, por meio de instituições e processos inerentes à sua organização, desequilíbrios, ineficiências e crises que ameacem sua existência e reprodução.

Além disso, os liberais afirmam que as organizações políticas modernas asseguram condições para o progresso contínuo e inevitável das sociedades humanas. Livres das amarras de velhas tradições e ordens sociais que diminuem sua autonomia e liberdade, os seres humanos podem desenvolver suas capacidades e o bem comum. Kant acreditava justamente no fato de que a intensificação de trocas entre países contribuía para o desenvolvimento do princípio da hospitalidade (acolhimento civilizado do estrangeiro) que, por sua vez, era um elemento fundamental de uma paz cosmopolita.

Kant propõe, deste modo, a construção de um edifício jurídico internacional e cosmopolita que sustente a federação pacífica e contribua para sua expansão. Estes seriam os artigos preliminares elencados por Kant em seu livro *A Paz Perpétua*:

ARTIGOS

1. Não deve considerar-se como válido nenhum tratado de paz que se tenha feito com a reserva secreta de elementos para uma guerra futura. Seria então, pois, apenas um simples armistício, um adiamento das hostilidades e não a paz, que significa o fim de todas as hostilidades, e juntar-lhe o epíteto eterna é já um pleonasma suspeito.[...]
2. Nenhum estado independente (grande ou pequeno,) poderá ser adquirido por outro mediante herança, troca, compra ou doação. Um Estado não é patrimônio (*patrimonium*) (como, por exemplo, o solo em que ele tem a sua sede). É uma sociedade de homens sobre a qual mais ninguém a não ser ele próprio tem de mandar e dispor. [...]
3. Os exércitos permanentes (*miles perpetuus*) devem, com o tempo, desaparecer totalmente. Pois ameaçam incessantemente os outros Estados com a guerra, devido à sua prontidão para aparecerem sempre preparados para ela. [...]
4. Não se devem emitir dívidas públicas em relação com os assuntos de política exterior. Para fomentar a economia de um país (melhoria dos caminhos, novas colonizações, criação de depósitos para os anos maus de fornecimentos, etc.) fora ou dentro do Estado, esta fonte de financiamento não levanta suspeitas. [...]
5. Nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro Estado
6. Nenhum Estado em guerra com outro deve permitir tais hostilidades que tornem impossível a confiança mútua na paz futura, como, por exemplo, emprego no outro Estado de assassinos (percussores), envenenadores (*venefici*), a roturada capitulação, a instigação à traição (*perduellio*), etc.[...] (KANT, 1795, pp.4-7)

Para Jackson e Sorensen (2007), a tradição liberal das Relações Internacionais está bastante associada ao surgimento do Estado liberal moderno. Os autores afirmam que filósofos liberais, começando com John Locke no século XVII, acreditavam em um grande potencial para o progresso humano na sociedade civil moderna e na economia capitalista, que poderiam prosperar em Estados que garantissem a liberdade individual. A modernidade projetaria uma vida nova e melhor, livre do governo autoritário e com um nível mais alto de bem-estar material. (JACKSON e SORENSEN, 2007, p.152)

De modo geral, é como se os liberais acreditassem na natureza solidária e boa do ser humano. Por mais que os indivíduos possam ser egoístas e egocêntricos até certo ponto, eles também compartilham interesses e são capazes de cooperar para a obtenção de ganhos comuns, tanto em nível nacional como internacional. Este otimismo liberal ganhou mais adeptos após o término da guerra fria, quando, nas palavras do cientista político Francis Fukuyama, a história teria chegado ao “fim”, pois a derrota do comunismo levaria a uma vitória universal da democracia liberal. (FUKUYAMA 1989; 1992)

apud JACKSON e SORENSEN, 2007, p.153). Para Fonseca Júnior (1998), a reorganização normativa do sistema internacional pode ser assim resumida:

Podemos admitir que, em linhas gerais, definiram-se, no pós-Guerra Fria uma série de temas que passam a constituir o corpo hegemônico das políticas legítimas, correspondentes, em tese, ao discurso das potências ocidentais (Estados Unidos, Europa Ocidental e, pela aliança que mantém, o Japão) e, com variações, aos países, mesmo em desenvolvimento, que adotam valores ocidentais. Os temas são bem conhecidos: democracia e direitos humanos, problemas humanitários, liberdade econômica e criação de condições iguais de competição, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, a solução multilateral de crises regionais, defesa do meio ambiente, movimentos para institucionalizar, em organismos multilaterais, as propostas e teses nessas questões, etc (FONSECA,1998,p.217.)

Este ideal de “fim da história” apregoado por Fukuyama vinha a corroborar o otimismo liberal e a visão de “paz perpétua” defendida pelo filósofo alemão do século XVIII, Immanuel Kant. O filósofo argumentava justamente que, um mundo formado por democracias constitucionais poderia, com o tempo, alcançar a chamada “paz perpétua”, já que as democracias não fazem guerras entre si e tendem a resolver seus litígios de forma negociada e pacífica. Então, as premissas básicas do Liberalismo seriam as seguintes: progresso humano, razão humana, cooperação e, por fim, o processo de modernização do Estado moderno. Para Kant, essa paz perpétua só se viabilizaria por meio de um “direito cosmopolita”.

A violação do direito em um lugar da terra se sente em todos os outros, a idéia de um direito cosmopolita não é nenhuma fantástica e assustadora invenção do direito, mas um complemento necessário de código não escrito, tanto do direito do Estado – como direito das gentes para um direito público da humanidade em geral e, assim, então para a paz perpétua. (KANT, 1795, p. 216)

Para Jackson e Sorensen (2007), o liberalismo do pós-guerra pode ser dividido em quatro principais tendências de pensamento: liberalismo sociológico, liberalismo da interdependência, liberalismo institucional e liberalismo republicano. Para os autores, esta divisão seria mais “didática” para enfatizar os aspectos mais relevantes das idéias liberais contemporâneas sobre as relações internacionais.

Pela leitura dos autores acima nominados, pode-se inferir que o liberalismo sociológico se opõe à visão realista de que as Relações

Internacionais são o estudo tão somente das relações entre governos de Estados soberanos. Os teóricos desta linha de pensamento dão ênfase às chamadas relações transnacionais, ou seja, as relações entre pessoas, grupos e organizações pertencentes a diversos países. Estas relações internacionais seriam definidas por James Rosenau como “o processo de substituição das relações internacionais conduzidas pelos governos por interações entre sociedades, grupos e indivíduos particulares, com importantes conseqüências para o curso dos eventos” (ROSENAU, 1980, p. 1).

Este liberalismo se chama sociológico justamente pelo fato de que coloca a ênfase das relações internacionais na sociedade, que é plural e possui vários grupos diferentes de pessoas que, por sua vez, estabelecem múltiplos canais de comunicação com o exterior, sem passar necessariamente pelo crivo do Estado.

O liberalismo da interdependência (o qual merecerá uma seção à parte na seqüência, devido à sua importância para a compreensão deste trabalho) baseia-se na visão da dependência mútua, ou seja, de que os indivíduos e mesmo os governos sofrem o impacto do que acontece em todos os lugares do mundo, e mesmo das ações de seus semelhantes em outros países. Nesta corrente teórica se destacam autores como Keohane e Nye, que se opõem ao conceito realista de “poder” e defendem este conceito de “interdependência complexa”, que consistiria justamente na existência de múltiplos canais de ligação entre sociedades, que vão desde interações informais entre autoridades e entre atores privados até relações inter-estatais formais. (CASTRO, 2005, p.24). Dessa forma, esses autores valorizam as Organizações Internacionais como atores importantes para o processo de cooperação entre os Estados.

Na visão dos autores este conceito de “interdependência” refletiria uma imagem espelhada da visão do mundo adotada pelos realistas e mostraria a irrelevância do uso militar em algumas situações.

1.2 - Teoria da Interdependência Complexa.

Com base nos autores Robert Jackson e Georg Sorensen (2007) pode-se afirmar que o conceito de interdependência consiste numa mútua dependência, onde as pessoas e os governos de um país sofrem a influência do que acontece em outros lugares do mundo. Dessa forma, um grau mais elevado de relações transnacionais entre os Estados acaba por proporcionar uma interdependência maior. Os autores afirmam que um processo de modernização das economias dos países da comunidade internacional acaba por intensificar esta interdependência entre eles.

O século XX, em especial o período desde 1950, acompanhou a ascensão de um grande número de nações altamente industrializadas. Com base nisso, os autores afirmam que Richard Rosencrance (1986;1995;1999) acabou por analisar os efeitos desse desenvolvimento sobre as políticas estatais. Ao longo dos tempos, as nações sempre buscaram a obtenção do poder por meio da força militar e da expansão territorial.

Atualmente, contudo, o crescimento da economia interna e o comércio exterior são os meios mais adequados para se obter influência e desenvolvimento econômico (*soft power*), uma vez que aumentaram os gastos com o uso da força (*hard power*) e diminuíram os seus benefícios. Quando um país investe em *soft power*, ele está justamente investindo na sua influência econômica e cultural no mundo, ampliando sua inserção diplomática em foros multilaterais e por meio de relações comerciais, políticas e culturais complexas.

Ao contrário, quando uma nação investe em seu *hard power*, ela está investindo no seu poder bélico, em sua força militar. Na atualidade, o *soft power* tem se mostrado mais eficiente que o *hard power* nas complexas relações entre os Estados da comunidade internacional. Como diz Panelli César, em História da Paz:

Na definição de Joseph Nye, um dos mais prestigiosos cientistas políticos norte-americanos da atualidade, professor de Ciências Políticas da Universidade de Harvard: “*soft power* é a habilidade de conseguir o que se quer por meio mais da atração do que da coerção ou de pagamentos. Deriva da atratividade da cultura de um país, de seus idéias e de suas políticas. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos das outras nações, nosso *soft power* incrementa.” Em outras palavras, atributos como qualidade de vida, projeção de valores culturais, melhoria dos níveis educacionais, formação de recursos humanos, investimento em ciência e tecnologia,

capacidade de gestão, entre outros fatores, demonstram, na prática, que a estratégia da atração é mais eficaz do que a da coerção. (PANELLI, 2008, p.392)

Um exemplo disto são os Estados Unidos da América, que gastam bilhões com armamentos todos os anos, mas, ao mesmo tempo, convivem com resultados desastrosos em conflitos como o do Afeganistão e do Iraque.

A questão proposta por Rosecrance, com base em Jackson e Sorensen, é tentar compreender por qual motivo a força já não é mais tão determinante no cenário internacional, e outros aspectos como a economia e a diplomacia acabam por ter grande relevância. Segundo esse autor, a transformação do caráter e da base da produção econômica, associada à modernização, levou a esta mudança nas relações de poder entre as nações. Em outras épocas, os domínios dos territórios e dos recursos naturais eram fatores determinantes para a constituição de uma hegemonia. Contemporaneamente, no entanto, isto já não é mais tão determinante, e o acesso à informação e às tecnologias de ponta consistiria em algo decisivo para a obtenção de uma posição de destaque no cenário internacional.

Ainda segundo Jackson e Sorensen, Rosecrance considera que aqueles países que tiveram maior êxito econômico no período posterior à Segunda Guerra Mundial foram justamente os “Estados comerciantes”, como o Japão e a Alemanha, os quais deixaram de lado os altos gastos militares e a auto-suficiência econômica, optando por uma economia mais aberta e, também, pela interdependência com as demais nações da comunidade internacional. Segundo Rosecrance, o final da Guerra Fria tornou a opção militar tradicional menos atrativa, convertendo a opção do Estado comerciante em uma opção cada vez mais adotada, inclusive pelas grandes potências como EUA e Reino Unido.

Basicamente, segundo Rosecrance, os liberais da interdependência argumentam que a alta divisão do trabalho na economia internacional intensifica a interdependência, desestimulando e reduzindo os conflitos violentos entre os Estados. Apesar de permanecer o risco de os Estados modernos retomarem a opção militar e iniciarem mais uma vez corridas armamentistas e confrontos violentos, a probabilidade disto ocorrer é baixa. Hoje, a guerra ocorre nos países menos desenvolvidos, onde, de acordo com

Rosecrance, os níveis mais baixos de desenvolvimento econômico mantêm a terra como fator dominante na produção, e onde a modernização e a interdependência são bem mais fracas. (ROSECRANCE 1986;1995;1999 citado em JACKSON e SORENSEN, 2007)

Ainda segundo os autores estudados, outra tentativa de apresentar uma teoria geral a respeito do tema “interdependência complexa” foi feita no final dos anos 1970, no livro de Robert Keohane e Joseph Nye, *Power and Interdependence* (1977; 2001).

De acordo com Keohane e Nye, a interdependência complexa do pós-guerra é qualitativamente bem diferente dos tipos anteriores e mais simples de interdependência. Antes disso, as relações internacionais eram coordenadas pelos líderes de Estado, que lidavam com outros líderes, e o uso da força militar sempre foi uma opção no caso do conflito entre eles. A “política superior” da segurança e da sobrevivência tinha prioridade sobre a “política inferior” da economia e das questões sociais (KEOHANE e NYE 1977, p. 23).

Sob condições de interdependência complexa, contudo, a situação não é mais a mesma por duas razões: primeiro, as relações atuais entre os Estados não são somente interações estatais, pois há relações em níveis muito variados por meio de muitos atores e diversos departamentos de governo; segundo, há um grande número de relações transnacionais entre indivíduos e grupos externos ao Estado. Além disso, a força militar é um instrumento de política menos útil sob condições de interdependência complexa.

Mais uma vez a opção militar seria muito desgastante e custosa, sendo que os múltiplos canais de comunicação entre as nações contribuiriam para uma solução pacífica sem o uso da força. Uma organização como a OMC (Organização Mundial do Comércio) acaba sendo um exemplo desta interdependência complexa, já que os países do mundo contam com uma organização supra-estatal para julgar os litígios comerciais.

As relações internacionais acabam, assim, por se tornar mais semelhantes à política nacional: “Questões diferentes geram coalizões diferentes, ambas dentro de governos e entre governos, e envolvem diversos graus de conflito. A política transcende fronteiras” (KEOHANE e NYE 1977, p. 25).

Na maioria desses conflitos, a força militar é irrelevante. Portanto, recursos de poder além das armas, como habilidade de negociação, passam a ter suma importância. Por fim, sob uma interdependência complexa, os Estados se preocupam mais com a “política inferior” do bem-estar e menos com a “política superior” da segurança nacional (NYE 1993, p. 169; KEOHANE e NYE 1977, p. 24-6).

Dos autores lidos, pode-se depreender que, se por um lado o realismo vê toda a dinâmica das relações internacionais sob a ótica do uso da força e dos conflitos militares entre Estados, a interdependência complexa vê nos chamados atores transnacionais agentes cada vez mais influentes e atuantes. Estes agentes seriam as ONG’s, empresas multi e transnacionais, bem como as próprias Organizações Internacionais de Direito Público.

Vivemos hoje o que muitos autores chamam de um verdadeiro sistema financeiro global, já que não existe mais um sistema econômico nacional e sim uma economia trans-nacionalizada. Para William Robinson, professor de Sociologia, Estudos Globais e Internacionais, e Estudos Latino-Americanos e Ibéricos, da Universidade da Califórnia em Santa Bárbara, a característica chave dessa nova época é a ascensão do capital verdadeiramente transnacional e uma nova produção integrada e um sistema financeiro global.

A produção tornou-se fragmentada, e em um número incalculável de fases e em constante mudança, que são descentralizadas e dispersas ao redor do planeta.

Por outro lado, os segmentos distintos são funcionalmente integrados em amplas correntes de produção e distribuição. Cada economia nacional autônoma foi reestruturada e integrada externamente para que cada economia “nacional” seja uma parte constituinte do sistema de produção global¹.

Segundo uma visão institucionalista neoliberal, os Estados hoje já não são mais unidades coesas como antes, e a força militar acaba sendo menos eficiente num mundo de relações econômicas e políticas tão complexas e cada vez mais trans-nacionais.

Num contexto tal, as ferramentas econômicas e diplomáticas seriam mais úteis. A segurança militar acabaria, também, por perder importância,

¹ Disponível em <http://www.controversia.com.br/blog/capitalismo-transnacional/>. Acessado em 16 de Abril de 2011.

dando lugar a questões de bem-estar social como previdência, educação, atendimento à saúde, etc. Contudo, Keohane e Nye enfatizam que o realismo não é irrelevante nem obsoleto.

Não é impossível imaginar um conflito dramático, ou uma mudança revolucionária, em que o uso da ameaça da força militar sobre uma questão econômica ou entre países industriais avançados se torne real. As premissas realistas ganhariam uma orientação confiável para os eventos. (KEOHANE e NYE, 1977, p. 28).

É importante ressaltar que o livro *Power and Interdependence de 1977* pertence à teoria da Interdependência Complexa, já o Institucionalismo Neoliberal é uma teoria dos anos 1980, posterior à publicação do livro *Power and Interdependence*.

Ou seja, que os autores não excluem totalmente o uso da força (argumento realista), pois mesmo entre os países industrializados do Ocidente, um assunto pode se tornar “uma questão de vida e morte” (idem, p.29), já que este mundo ainda é, em alguns aspectos básicos, um mundo de Estados. Nesse caso, o Realismo seria a abordagem mais apropriada aos eventos.

Os realistas afirmam que qualquer assunto pode se tornar uma questão de vida ou morte em um mundo anárquico. Já os liberais da interdependência responderão que este raciocínio é simplificado, e que muitas questões da agenda internacional envolvem elementos práticos importantes, e em linha com as suposições da Interdependência Complexa. Como afirmam Keohane e Nye (1997) em seu livro *Interdependence in World Politics*:

In common parlance, dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people, and messages across international boundaries. Such transactions have increased dramatically since World War II. Recent decades reveal a general tendency for many forms of human interconnectedness across national boundaries to be doubling every ten years." (KEOHANE & NYE, 1997, p.8-9)².

2 Tradução livre: “Na linguagem comum, a dependência significa um estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência, definida de forma mais simples, significa dependência mútua. Interdependência na política mundial se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Estes efeitos geralmente resultam das transações internacionais - os fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através das fronteiras internacionais. Essas operações têm aumentado dramaticamente desde a Segunda Guerra Mundial. Nas

Neste trecho do livro pode-se observar como os autores defendem a importância de outras relações entre os países, como fluxo de capital e pessoas, por exemplo, para a cooperação entre os Estados. Keohane e Nye também fornecem um exemplo prático de como se processa esta interdependência:

An example of sensitivity dependence is the way the United States, Japan, and Western Europe were affected by increased oil prices in 1971 and again in 1973-74 and 1975. In the absence of new policies, which could take many years or decades to implement, the sensitivity of these economies was a function of the greater costs of foreign oil and the proportion of petroleum they imported. The United States was less sensitive than Japan to petroleum price rises, because a smaller proportion of its petroleum requirements was accounted for by imports, but as rapid price increases and long lines at gasoline stations showed, the United States was indeed sensitive to the outside change³.

Em *Power and Interdependence*, os autores afirmam que o poder tem sido sempre um conceito muito debatido entre especialistas da área política. Por muito tempo, se pensou que o poder residisse apenas na capacidade militar. Hoje, contudo, os recursos que levam um Estado a ser mais ou menos poderoso se tornaram mais complexos.

O poder poderia ser pensado, segundo os autores, como a capacidade que um ator possui para convencer outros atores a fazer algo que de outra forma não fariam (e com um custo aceitável para tal ator). Poder, também, poderia ser concebido em termos de controle de resultados. Em ambos os casos, a medida não é simples.

Podemos olhar para os recursos de poder inicial, que conferem a um ator uma capacidade potencial, ou podemos olhar para aquela influência efetiva que um ator possui sobre os padrões de resultados. Quando dizemos que a interdependência assimétrica pode ser uma fonte de poder, estamos pensando em como o poder de controle sobre os recursos pode afetar os

últimas décadas, revelam uma tendência geral para muitas formas de inter-conectividade humana, através das fronteiras nacionais que tem dobrado a cada dez anos."

3 Tradução livre: Um exemplo desta dependência é a forma como os Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental foram afetados pelo aumento nos preços do petróleo em 1971 e novamente em 1973-74 e 1975. Na ausência de novas políticas, o que poderia levar muitos anos ou décadas para se implementar, a sensibilidade destas economias foi em função dos maiores custos do petróleo estrangeiro e à proporção de petróleo que eles importavam. Os Estados Unidos foram menos sensíveis do que o Japão ao aumento de preços, pois havia uma menor dependência do petróleo importado do exterior. Contudo, como o rápido aumento dos preços e as longas filas nos postos de gasolina demonstraram, os Estados Unidos eram de fato sensíveis às mudanças externas. Num mundo globalizado, ninguém estaria livre desta interdependência, nem mesmo as maiores potências econômicas como os Estados Unidos.

resultados. (KEOHANE e NYE, 1977, p.11) Ou seja, muitas vezes um país menos poderoso em termos militares pode acabar tendo controle sobre o resultado de determinada negociação internacional, já que dispõe de recursos econômicos que levam o ator mais forte do ponto de vista militar a ponderar as perdas e os ganhos que teria num possível atrito com a nação dita mais “fraca”. Ainda segundo os autores:

To understand the role of power in interdependence, we must distinguish between two dimensions, sensitivity and vulnerability. Sensitivity involves degrees of responsiveness within a policy framework - how quickly do changes in one country bring costly changes in another, and how great are the costly effects? It is measured not merely by the volume of flows across borders but also by the costly effects of changes in transactions on the societies or governments. Sensitivity interdependence is created by interactions within a framework of policies. Sensitivity assumes that the framework remains unchanged. The fact that a set of policies remains constant may reflect the difficulty in formulating new policies within a short time, or it may reflect a commitment to a certain pattern of domestic and international rules. (KEOHANE e NYE, 1989, p.12)⁴.

Ainda segundo Keohane e Nye (1977), a interdependência complexa possuiria três características principais: a) Múltiplos canais conectam sociedades, incluindo nestes múltiplos canais laços informais entre elites governamentais, bem como arranjos formais do Estado; laços informais entre as elites não-governamentais (cara a cara e também através das telecomunicações), e finalmente por meio das organizações transnacionais (como bancos ou empresas multinacionais). b) A agenda de relacionamento inter-estatal é composta por múltiplas questões, que não são organizadas em uma hierarquia clara ou consistente. Esta ausência de hierarquia entre as questões significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina a agenda a todo o momento.

⁴ Tradução livre: para entender o papel do poder na interdependência, é preciso distinguir entre duas dimensões, a sensibilidade e a vulnerabilidade. Sensibilidade envolve graus de capacidade de resposta no quadro da política - a rapidez com que as mudanças em um país pode trazer mudanças em outro, e quão grande são os seus efeitos? Ela é medida não apenas pelo volume de fluxos através das fronteiras, mas também pelos efeitos de alterações nas transações sobre as sociedades ou governos. A “interdependência sensível” é criada pelas interações dentro de um quadro de políticas. A sensibilidade assume que o quadro permanece inalterado. O fato de um conjunto de políticas permanecer constante pode refletir a dificuldade na formulação de novas políticas a curto prazo, ou pode refletir um compromisso com um determinado padrão de regras nacionais e internacionais.

Muitas questões surgem a partir do que antes costumava ser considerada política interna; e a distinção entre as questões nacionais e externas torna-se muitas vezes pouco nítida. Essas questões são consideradas em vários departamentos governamentais (e não apenas nos ministérios de relações exteriores), bem como em vários níveis administrativos de um governo nacional.

A coordenação inadequada de políticas acerca de tais questões acaba por envolver custos significativos. c) a força militar não é mais usada pelos governos contra outros países, quando a interdependência complexa prevalece. A força militar poderia, por exemplo, ser irrelevante para a resolução de conflitos sobre questões econômicas entre os membros de uma aliança, mas ao mesmo tempo poderia ser muito importante para as relações políticas e militares de uma aliança em relação a um bloco rival. (KEOHANE e NYE, 1977, p.24-25).

Para os autores acima mencionados, os limites para as empresas privadas, bem como a proximidade dos laços entre governo e empresas variam consideravelmente de uma sociedade para outra. Contudo, a participação de grandes organizações empresariais, por exemplo, as quais não são inteiramente controladas pelos governos, tornou-se uma parte normal das relações internacionais, bem como da política doméstica. Tais atores seriam, na visão de Keohane e Nye, importantes não somente por causa de suas atividades em busca de seus próprios interesses, mas também porque eles atuam como elos de cooperação entre os Estados, fazendo com que os países sejam mais sensíveis uns aos outros na esfera das políticas governamentais.

Como o escopo de atividades dos governos nacionais se ampliou e, como corporações, bancos, e mesmo o comércio hoje tomam decisões que transcendem as fronteiras nacionais, as políticas internas de países diferentes entram mais em contato umas com as outras. E até mesmo as comunicações transnacionais reforçam esses efeitos. Desenvolvimentos paralelos em questões de regulação ambiental e controle sobre a tecnologia seriam exemplos destas tendências. (KEOHANE e NYE, 1977 p. 24-25).

Para Castro (2005), os trabalhos destes autores, (Keohane e Nye) bem como o de seus colaboradores, enfatizavam as transformações na política mundial do pós-guerra. Estas transformações colocavam o paradoxo, não

explicável a partir de uma ótica puramente realista, de que Estados militarmente fracos pudessem fazer prevalecer seus interesses sobre Estados mais fortes, como ocorreu claramente na Guerra do Vietnã e na crise do petróleo em 1973. (CASTRO, 2005, p. 23) Aspectos como economia, diplomacia e pressão da opinião pública nacional e internacional poderiam tornar a força militar irrelevante em alguns casos, segundo estes teóricos.

Enfim, os liberais da interdependência apresentam uma abordagem mais moderada do que outros liberais, que acreditam que tudo mudou para melhor e que o antigo mundo de conflito violento, do poder estatal desenfreado e da ditadura do interesse nacional acabaram definitivamente. Para estes teóricos, a modernização aumenta o nível e o campo de ação da interdependência entre os Estados. Atores transnacionais são cada vez mais relevantes, a força militar é um instrumento menos útil e o bem-estar, e não a segurança acaba por se tornar o objetivo e a principal preocupação dos Estados. (JACKSON & SORENSEN, 2007)

1.3 - Institucionalismo Neoliberal.

O Institucionalismo Neoliberal possui, como seus principais expoentes, os teóricos Robert Keohane e Joseph Nye. Esses autores se opõem a um conceito realista de “poder” e acreditam no chamado conceito de “Interdependência Complexa”, o qual consistiria na existência de múltiplos canais de ligação entre sociedades, que vão desde interações informais entre autoridades e entre atores privados até relações inter-estatais formais. (CASTRO, 2005, p.24).

Desta forma, esses autores valorizam as Organizações Internacionais como atores importantes para o processo de cooperação entre os Estados. Na visão dos autores, este conceito de “interdependência” refletiria uma imagem espelhada da visão do mundo adotada pelos realistas e mostraria a menor importância do uso da força militar em algumas situações. É importante destacar, também, que a teoria da interdependência não é a mesma coisa que o Institucionalismo Neoliberal, embora os principais expoentes das duas teorias sejam Keohane e Nye. Tal teoria foi abordada no item anterior

Segundo Robert Jackson e G. Sorensen (2007), para os liberais institucionais, as organizações fizeram uma diferença significativa, por

exemplo, na Europa Ocidental após o fim da Guerra Fria (KEOHANE et al, 1993 citado em JACKSON e SORENSEN, 2007). Na visão do autor (Keohane), as instituições agiram neste caso específico como “amortecedores”, que auxiliaram a absorver os “impactos” na Europa Ocidental (impactos provenientes da integração de muitas ex-repúblicas soviéticas ao sistema capitalista ocidental, por exemplo) com o fim da Guerra Fria e o processo de reunificação da Alemanha.

Enquanto os realistas vêem as organizações internacionais como simples “marionetes do poder”, que não conseguem deter a anarquia internacional e promover a efetiva cooperação entre os Estados, para os liberais institucionais (KEOHANE 1989a: 2; NYE 1993: 38; KEOHANE *et al*, 1993) um alto nível de institucionalização reduz de forma significativa os efeitos desestabilizadores da anarquia multipolar identificada por J. Mearsheimer (1988) (citado em JACKSON e SORENSEN, 2007)

Nesta linha de pensamento, as instituições compensariam a falta de confiança entre os Estados, permitindo um fluxo de informação entre eles; o que, conseqüentemente, gera mais transparência às ações dos membros da comunidade internacional. Em síntese, as instituições ajudariam a “criar um ambiente para o desenvolvimento de uma paz estável” (NYE, 1993: 39).

Para Mônica Herz (1997), os Institucionalistas, como Keohane (1989), são os herdeiros diretos da literatura sobre regimes e cooperação internacional da década de 1980. Segundo os institucionalistas, as instituições podem estimular a cooperação entre atores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transações, provêm informações e estabilizam expectativas modificando, assim, a relação custo/benefício.

A ação coletiva, da forma como foi formulada por Olson (1965) (citado em Castro) e adotada por teóricos das relações internacionais, lida com a possibilidade de cooperação em um ambiente anárquico, não implicando uma transformação estrutural, ou seja, a substituição do sistema anárquico por formas de autoridade política internacionalizadas. Esses autores tendem a acreditar que a maior difusão de poder no sistema internacional é desfavorável à geração de instituições, dada a dificuldade de encontrar atores dispostos a arcar com seus custos.

Já segundo Castro (2001), uma frente de críticas ao realismo clássico veio de autores insatisfeitos com os conceitos realistas sobre a política internacional, porém cautelosos para não retornar ao liberalismo idealista e utópico.

Desde 1968, quando assumiram cargos editoriais na revista acadêmica *International Organization*, Robert Keohane e Joseph Nye vinham colaborando com a finalidade de criticar a visão realista da política internacional. A publicação de *Transnational Relations and World Politics*, em 1970-71, e *Power and Independence*, em 1977, que resultaram dessa colaboração, abriu uma nova perspectiva teórica para o estudo das relações internacionais, com inspiração liberal e pluralista, mas vinculada à tradição “científica” da Ciência Política americana.

As preocupações de Keohane, Nye e seu grupo, em grande parte refletiam a importância da adoção de regras e procedimentos não direta ou necessariamente relacionados ao uso da força militar, nas relações internacionais.

É fato que após a Segunda Guerra Mundial, as grandes potências vencedoras (EUA, França, Rússia e Reino Unido) arquitetaram em conjunto um programa de construção de um complexo de organizações internacionais dedicadas a promover a cooperação multilateral em diversas áreas. As principais dessas instituições foram a Organização das Nações Unidas (ONU) e as múltiplas organizações a ela relacionadas, incluindo a OIT (herdada da Liga das Nações), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a OMS (Organização Mundial da Saúde), a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e as agências do chamado “sistema de Bretton Woods”: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Com a criação desta teia de organizações internacionais, aos olhos de muitos, as teses dos realistas, segundo as quais a política internacional é movida essencialmente pelo uso da força, pareciam já inadequadas para uma análise das Relações Internacionais. Contudo, o aparecimento da nova orientação teórica associada à Keohane, Nye e seus colaboradores, constituía também, em parte, uma reação a circunstâncias relativas à política doméstica e

à política externa dos Estados Unidos, bem como a eventos políticos e econômicos mundiais no final dos anos 1960 e início de 1970, tais como: a oposição da opinião pública americana à Guerra do Vietnã; a derrota do vasto poderio militar dos Estados Unidos diante da guerrilha dos *vietcongs*; a desaceleração da corrida armamentista nuclear em consequência da Política de *Detente*; o acirramento da competição comercial dos EUA com a Europa e o Japão, a cartelização dos preços do petróleo pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e o declínio da política monetária internacional supervisionada pelo FMI.

Da leitura dos autores estudados, pode-se inferir que a crescente atuação de atores não estatais no cenário internacional corroborava as teorias de Keohane e Nye a respeito do valor das instituições neste mundo cada vez mais complexo.

Os trabalhos desses autores, e de seus colaboradores preocupavam-se justamente com o que eles percebiam como transformações reais da política no mundo. Para os autores citados, portanto, as transformações da política mundial, em conjunto, tornavam a teoria realista obsoleta, ou ao menos carente de um poderoso complemento teórico. (CASTRO, 2001, p.23)

Num mundo globalizado como o da atualidade, não há como falar em “ilhas” de poder isoladas umas das outras. Percebe-se que mudanças econômicas num país do mundo acabam por afetar irremediavelmente a outras nações da comunidade internacional. Este conceito refere-se a um conjunto de fenômenos:

1. A existência de “múltiplos canais” de ligação entre sociedades, que vão desde interações formais entre autoridades e entre atores privados até relações inter-estatais formais;
2. A “ausência de hierarquia entre questões” implicando um peso e conexões (linkages) variáveis entre questões de segurança nacional e outras (por exemplo, econômicas ou tecnológicas) e entre questões de política doméstica e de política externa, podendo tal variação gerar diferentes coalizões entre, dentro e fora de governos e burocracias;
3. A irrelevância do uso da força militar em algumas situações.

A utilização desses novos conceitos por Keohane, Nye e seu grupo nutria-se de uma valorização das organizações internacionais, de atores privados engajados em processos de cooperação econômica, técnica ou política e de processos políticos domésticos, que passaram a ser vistos como relevantes para explicar as mudanças na política internacional.

Em tudo isso, a perspectiva institucionalista, também chamada de pluralista, opõe-se à visão realista das relações internacionais. Como um autor pluralista, Rosenau (citado em Castro) desenvolveu o argumento de que a política mundial passou a estar bifurcada entre uma esfera de relações interestatais - o mundo “estadocêntrico” - e outra, de relações transnacionais, isto é, relações entre atores não-estatais transnacionalmente articulados - o mundo “multicêntrico”.

Ganharam maior atenção, também, estudos sobre conflitos burocráticos (isto é, entre diferentes partes da burocracia estatal) e sua importância para a formação da política externa.

Dessa valorização de atores não estatais, instituições (regras e procedimentos), coalizões transnacionais e trans-governamentais e relações econômicas, Keohane e Nye derivaram uma ambiciosa agenda de pesquisa sobre os “regimes internacionais” e suas transformações nas diversas áreas de políticas.

Segundo Castro (2002), o surgimento da corrente teórica chamada “Institucionalismo Neoliberal” está diretamente ligado à publicação, em 1984, do livro *After Hegemony*, de Robert Keohane. Este livro consubstancia o programa teórico delineado no artigo que o autor escreveu para o encontro anual da Associação Americana de Ciência Política de 1982, contendo as suas críticas parciais a K. Waltz.

Nesse artigo, a partir das posições já elaboradas em *Power and Interdependence* (1977), Keohane dirige várias críticas ao Neorealismo de Waltz, que ele chamou de “Realismo Estrutural”.

Em seu livro *After Hegemony* (1984), o autor declara realizar uma “síntese do Realismo e do Institucionalismo”. Keohane realiza esta síntese apoiado em conceitos e recursos analíticos desenvolvidos por outros autores,

com base em postulados epistemológicos da microeconomia para serem aplicados - muitas vezes de maneira cuidadosamente qualificada à política.

Para Keohane (1984), a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos demais atores no cenário internacional, através de um processo de coordenação política. Em síntese, a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros, facilitando a realização de seus próprios objetivos como o resultado de um processo de coordenação política. (KEOHANE, 1984, p.51).

Ainda segundo o autor, os governos entram em negociações internacionais mais preocupados em reduzir os conflitos do que para obter outra forma de resultado. Mesmo que tais negociações resultem em benefícios substanciais comuns, acabam não criando harmonia quando o poder do Estado é exercido em nome de certos interesses e contra os demais. (KEOHANE, 1984, p.54)

Em artigo publicado em 1998, denominado “*Power and Interdependence in the Information Age*”, os autores fazem uma pequena síntese do que defendiam em seu livro *Power and Interdependence*, publicado em 1977:

Twenty years ago, in our book *Power and Interdependence* (1977), we analyzed the politics of such transnational issues as trade, monetary relations, and oceans policy, writing that "modernists point correctly to the fundamental changes now taking place, but they often assume without sufficient analysis that advances in technology and increases in social and economic transactions will lead to a new world in which states, and their control of force, will no longer be important. Traditionalists are adept at showing flaws in the modernist vision by pointing out how military interdependence continues, but find it very difficult accurately to interpret today's multidimensional economic, social, and ecological interdependence." This is still true for the information age in which cyberspace is itself a "place," everywhere and nowhere. (KEOHANE and NYE, 1998, p.01)⁵.

5 Tradução livre: Vinte anos atrás, em nosso livro *Power and Interdependence* (1977), nós analisamos as políticas de questões transnacionais como o comércio, as relações monetárias e a política dos oceanos, escrevendo que analistas modernos apontam corretamente para o fato de que há mudanças fundamentais ocorrendo no mundo agora, porém, muitas vezes sem levar em conta que os avanços tecnológicos e o aumento das transações econômicas e sociais levarão a um mundo em que os Estados, e sua força de controle já não serão mais tão importantes. Os tradicionalistas freqüentemente se dedicam a mostrar as falhas nesta visão modernista, mostrando como a interdependência militar ainda continua, mas não levam em conta que a interdependência multidimensional de hoje é econômica, social e ecológica. Isso ainda é mais verdade na “era da informação”, em que o “ciberespaço” é um lugar em si que contém ao mesmo tempo “todos os lugares” e também “lugar nenhum”.

Com base em teorias e recursos analíticos oriundos da microeconomia, Keohane procura sustentar o argumento de que pode existir cooperação mesmo entre atores ditos “egoístas,” e que tal cooperação acaba por ser propiciada pela existência de regimes (especialmente aqueles estabelecidos entre países industrializados) e suas características: número de participantes relativamente pequeno, negociações reiteradas, longa duração, possíveis custos baixos de verificação do cumprimento das obrigações. Esse argumento limita o alcance das explicações baseadas na “teoria da estabilidade hegemônica” tipicamente adotada pelos realistas.

Para Castro (2002), uma das principais conclusões de Keohane foi a seguinte: “Os regimes internacionais desempenham as valiosas funções de reduzir custos de transações legítimas, ao mesmo tempo em que aumentam os custos das ilegítimas e reduzem a incerteza”.

Para Karina Mariano (1995), as questões de segurança do Estado já não são mais questões de política interna dos países. A sobrevivência das populações dos Estados membros da comunidade internacional deixou de ser um problema simplesmente nacional para internacionalizar-se, passando a depender das soluções contra os perigos militares e ambientais. “Os países tornaram-se mais vulneráveis às catástrofes, tanto militares como ecológicas. A solução para esse tipo de questão não é de escolha múltipla, no sentido de não haver lugar para os conflitos resultantes das discussões sobre como resolver tais questões e sobre quem deveria arcar com os custos de tal solução, devido à necessidade de se encontrar o quanto antes uma saída para o problema, a fim de que seus efeitos sejam minimizados.” (MARIANO, 1995, p.13).

O conceito de interdependência dentro da política externa refere-se às situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou atores nos diferentes países (KEOHANE e NYE, 1989). Tais efeitos geralmente resultam das transações internacionais, que aumentaram muito desde a Segunda Guerra Mundial. Utilizando as concepções desses autores, a interdependência complexa acaba por ser uma espécie de “tipo ideal”, que se opõe ao conceito de realismo, pretendendo explicar as mudanças nos regimes internacionais dentro deste contexto de maior complexidade, utilizando a noção de poder.

Como afirma Keohane,

Non Hegemonic cooperation is difficult, since it must take place among independent states that are motivated more by their own conceptions of self-interest than by a devotion to the common good. Nothing in this book denies this difficulty, nor do I forecast a marvelous new era of smooth mutual policy adjustment, much less one of harmony. But, despite the persistence of discord, world politics is not a state of war. States do have complementary interests, which make certain forms of cooperation potentially beneficial. As hegemony erodes, the demand for international regimes may even increase, as the lack of a formal intergovernmental oil regime in the 1950s, and the institution of one in 1974, suggest. Furthermore, the legacy of American hegemony persists, in the form of a number of international regimes⁶. (KEOHANE, 1984, p.244)

O autor reafirma a necessidade de cooperação entre os Estados, cooperação esta que passa por muitos canais de comunicação e interdependência entre as nações, que vão desde setores da sociedade civil organizada até as Organizações Internacionais, que são objeto deste estudo.

Com a progressiva institucionalização nas relações internacionais, os Estados acabam por transferir o seu poder decisório às instituições, o que resulta num processo de construção da governança global.

Ainda em seu livro *After Hegemony*, Keohane afirma que a construção de instituições na política internacional é algo que demanda grandes esforços, já que os interesses das nações da comunidade internacional são, em muitos casos, difíceis de conciliar e, quando comuns, de se manterem conexos por muito tempo.

No entanto, na visão de muitos Estados, as instituições são merecedoras de crédito, já que a sua presença ou ausência pode determinar se governos podem cooperar de forma eficaz para fins comuns. E é ainda mais importante buscar a manutenção das instituições internacionais importantes para que estas continuem a existir, pois o esforço necessário para mantê-las é menor do que seria necessário para construir novas instituições, e caso as mesmas não existissem, teriam por fim de ser criadas. (KEOHANE, 1984, p.246-247).

6 "A não cooperação hegemônica é difícil, pois deve existir entre Estados independentes, que estão mais motivados por suas próprias concepções de interesse próprio, do que por uma devoção ao bem comum. Nada neste livro nega essa dificuldade, nem faço uma previsão maravilhosa de uma nova política de ajuste mútuo, muito menos de harmonia. Mas, apesar da persistência da discordância, a política mundial não é um estado de guerra. Estados têm interesses complementares, que fazem certas formas de cooperação potencialmente benéficas. À medida que a hegemonia acaba, a demanda por regimes internacionais pode até aumentar, como a falta de um regime de petróleo intergovernamental formal em 1950, e a instituição de um em 1974, sugere. Além disso, o legado da hegemonia americana persiste, sob a forma de uma série de regimes internacionais". (Tradução livre).

O autor afirma, também, que a importância das instituições internacionais não se limita apenas às relações político-econômicas entre países industrializados. Para Keohane, esta teoria da interdependência e da importância das instituições é relevante para qualquer situação na política mundial em que os Estados tenham interesses comuns ou complementares e que possam apenas ser realizados através de acordos mútuos. Contudo, há quase sempre elementos de conflito nessas relações também. A construção de instituições ricas em informações é muito importante nas relações entre as superpotências, onde a confiança acaba sendo, também, uma variável-chave. Nas negociações de controle de armas (tema desta dissertação), por exemplo, a vigilância e o controle de tais instituições são de grande importância para a cooperação entre os Estados.

A criação de instituições em temas de segurança internacional pode ser mais difícil do que em outras áreas, contudo, é igualmente essencial que se obtenha tal cooperação (KEOHANE, 1984, p.247)

1.4 - Regimes.

Regimes são definidos genericamente como um conjunto de normas e regras formais ou informais que permitem a convergência de expectativas ou a padronização do comportamento de seus participantes em uma determinada área de interesse.

Segundo Gustavo Seignemartin de Carvalho (2005), Keohane veria, nos regimes, formas de facilitar a cooperação entre os Estados, já que estes mesmos regimes propiciariam regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliariam os agentes a superar barreiras à cooperação.

Segundo o autor, o termo “regimes” ainda é muito impreciso, faltando-lhe certa base teórica de definição. Autores como Susan Strange (1982), por exemplo, vêem a imprecisão terminológica do conceito como um dos problemas que colocam em dúvida o estudo de regimes: “Regime é mais um conceito vago que se torna uma fonte fértil de discussões, simplesmente porque as pessoas querem dizer coisas diferentes quando o empregam” (STRANGE *apud* SEIGNEMARTIN, 2005, p.285).

Seignemartin afirma, ainda, que outros autores acompanham esta crítica de Susan Strange. Por exemplo, para John Mearsheimer (1995), a definição de

regimes seria tão vaga que permitiria o enquadramento no conceito de qualquer padrão regularizado de comportamento na esfera internacional.

Já para outros autores, como Oran Young, por exemplo, os regimes se desenvolveriam a partir de padrões, ou da repetição do comportamento dos agentes.

Assim, apesar de autônomos em relação a seus atores (os Estados), os regimes influenciam, ao mesmo tempo em que são influenciados, pelo comportamento dos participantes.

Da leitura realizada deste autor (Gustavo Seignemartin), pode-se inferir que os institucionalistas liberais viam os regimes como um conjunto de instrumentos que, quando aceitos pelos Estados, pautam suas relações no campo internacional: “um conjunto de expectativas mútuas, de regras e regulações, de planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, os quais foram aceitos por um grupo de Estados.” (SEIGNEMARTIN, 2005, p. 301)

Com base nos autores lidos, poderíamos definir regimes, então, como uma espécie de teia de regras e/ou organizações internacionais, formada para atender a uma área específica das relações entre os Estados.

Por meio deste raciocínio, um regime internacional de segurança, por exemplo, consistiria justamente no conjunto de organizações internacionais e regras, formadas para atender ao interesse dos Estados na área de segurança internacional. Essa espécie de arranjo institucionalizado de organizações e regras bem definidas, faria com que houvesse uma espécie de ordem erigida no sistema internacional, para solucionar os litígios entre os Estados em determinada área.

A OMC (Organização Mundial do Comércio) tem como função dirimir os conflitos dos países na área comercial. Essa organização estaria, então, no cerne de um regime internacional de comércio.

Para Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004), os regimes estariam inseridos num sistema de cooperação em uma área temática, sistema este chamado de Cooperação Funcional. Segundo as autoras:

[...] a cooperação pode ser conduzida em diversos graus de institucionalização. No caso da cooperação funcional, as organizações funcionais representam o mais alto grau de institucionalização, a partir

de um contínuo que parte de iniciativas de cooperação diplomática *ad hoc* e passa pelos regimes internacionais. As diversas instituições no âmbito da cooperação funcional numa determinada área interagem entre si. Organizações funcionais podem ser criadas a partir de regimes internacionais estabelecidos, mas suas atividades as modificam ao longo do tempo. Alguns regimes, como o de comércio internacional, possuem uma organização referencial, no caso, a Organização Mundial do Comércio. Em outros casos, como o regime de direitos humanos, não há uma organização funcional central, mas sim uma pluralidade de instituições. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.134)

O regime internacional de segurança, no qual se insere a Agência que é objeto deste estudo, pode ser entendido, também, como um regime no qual há uma pluralidade de instituições constituintes, sem uma organização funcional.

Há várias instituições componentes deste regime como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), o Conselho de Segurança da ONU, a própria AIEA, entre outras.

Herz e Hoffmann (2004) afirmam, ainda, que por mais que tais organizações funcionais contenham definições precisas sobre suas áreas de atuação em seus documentos constituintes, na prática há uma interligação entre organizações.

Algumas dessas organizações reconhecem o fato de que, na prática, precisam cooperar com outras organizações internacionais para potencializar sua capacidade de atuação. As autoras fornecem o exemplo da OMS (Organização Mundial da Saúde), que prevê a cooperação com a UNICEF ou mesmo do FMI, que prevê a cooperação com o Banco Mundial. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.134)

A AIEA fomenta, também, cooperação com outras organizações e órgãos da ONU como o Conselho de Segurança. Tendo em vista que, em casos críticos como o do Irã, a Agência tem reportado constantemente ao Conselho de Segurança a respeito das supostas atividades iranianas de enriquecimento de urânio para fins bélicos. O presente trabalho tratará do regime internacional de segurança de forma detalhada no próximo capítulo.

Voltando à problemática dos regimes, outra característica da normatividade dos regimes seria, segundo Gustavo Seignemartin de Carvalho, seu caráter exterior aos Estados; ou seja, regimes, ao menos à luz da disciplina de Relações Internacionais, não são elementos sub-estatais, mas fenômenos que se desenvolvem na esfera “internacional”.

Este é um dos motivos pelos quais os autores autonomistas em geral se referem a “regimes internacionais” e Keohane (1993:112) os define como “modelos regularizados de comportamento cooperativo na política mundial”. (SEIGNEMARTIN, 2005, p. 311)

Ainda segundo Seignemartin, a trans-nacionalidade dos regimes, bem como a sua normatividade e exterioridade com relação aos Estados, acabam por ser um questionamento direto ao que se convencionou chamar de “soberania” estatal dentro do modelo *westphaliano*.

Esse modelo erigido na chamada “Paz de Westfália”, seria entendido por Krasner (1995, p.119 citado em Seignemartin) como sendo “um arranjo institucional para a organização da vida política baseado na territorialidade e na autonomia”. Ainda segundo o autor, os regimes, quando autônomos e influentes no comportamento dos Estados, poderiam apresentar restrições à autonomia da ação estatal. (SEIGNEMARTIN, 2005, p.312)

Dos autores estudados pode-se depreender que, por muito tempo, houve, na literatura especializada, uma visão “estadocêntrica” do estudo dos regimes internacionais.

Os Estados eram considerados como os principais, quando não os únicos, atores na esfera internacional e, portanto, na formação dos próprios regimes. Contudo, na atualidade, a tendência é que se adote uma visão de regimes mais centrada na atuação das Organizações Internacionais e de seu papel nas relações entre as nações da comunidade internacional.

Para Krasner (1982), os regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras, implícitos ou explícitos, e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais. Princípios são crenças sobre fatos, causação ou retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Procedimentos de decisão são práticas predominantes, para que se façam e se possam implementar escolhas coletivas.

Os regimes devem ser entendidos como algo mais do que simplesmente arranjos temporários que mudam com cada alteração de poder ou de interesses.

Keohane observa que uma distinção básica analítica deve ser feita entre “regimes” e “acordos”. Acordos são *ad hoc*, constituídos temporariamente para

determinado fim. A função dos regimes é justamente a de facilitar os acordos. O conceito de regimes implica não apenas em normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas numa forma de cooperação que é muito mais do que a simples realização de interesses de curto prazo.

Ainda segundo o autor, uma distinção fundamental deve ser feita entre princípios e normas de um lado e as regras e procedimentos de outro. Princípios e normas fornecem as características básicas de definição de um regime. Pode haver muitas regras e procedimentos decisórios que são consistentes com os mesmos princípios e normas.

Mudanças nas regras e nos procedimentos decisórios são mudanças dentro dos regimes, desde que os princípios e as normas permaneçam inalterados. (KRASNER, 1982, p. 186-187)

De fato, como afirma Krasner, os regimes são este conjunto de normas e regras a respeito de um tema específico que acabam servindo como arcabouço jurídico para as relações entre os Estados num tema determinado. No caso deste trabalho, o objetivo é analisar o regime internacional de segurança e, mais especificamente, o regime internacional de armas nucleares. As regras que normatizam as relações entre os Estados nessa área específica do uso da energia nuclear para fins bélicos é o que se pretende analisar neste trabalho.

Com base nos autores estudados pode-se afirmar, ainda, que o tema dos regimes internacionais está intrinsecamente ligado ao da governança internacional (*international governance*), ou seja, como a comunidade internacional governa a si mesma. Sem um poder superior que normatize as relações entre os países, estas mesmas nações seriam obrigadas a criar regimes internacionais para poder resolver seus litígios de forma pacífica e com segurança jurídica, com normas claras e pré-estabelecidas, sem ter de recorrer à força.

Oran Young (2000) elenca alguns critérios para a efetividade dos regimes bem como das organizações internacionais. A análise destes critérios é importante para este trabalho, pois por meio deles pode-se mensurar e avaliar a funcionalidade da organização estudada (AIEA), bem como do regime internacional no qual a mesma encontra-se inserida (regime internacional de segurança).

Os critérios objetivos (ou variáveis críticas) para essa análise da efetividade de um regime internacional (ou de uma organização internacional) seriam os seguintes: transparência, resistência, regras de transformação, capacidades dos governos, distribuição do poder, interdependência e ordem intelectual. (YOUNG, 2000, p. 221).

1.5 - Metodologia.

O presente trabalho teve como objetivo investigar a atuação da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), bem como sua efetividade no regime internacional de segurança e no cumprimento do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Por meio de documentos oficiais fornecidos pela própria Agência e, também, utilizando informações coletadas na internet, investigou-se suas medidas de fiscalização e de contenção do uso da energia nuclear para fins bélicos em uma nação específica da comunidade internacional, tomada como estudo de caso da atuação da Agência: a República Islâmica do Irã.

A abordagem teórica utilizada visou analisar a atuação desta Agência por meio de uma visão liberal das Relações Internacionais, notadamente do Institucionalismo Neoliberal e da Interdependência Complexa, ambas correntes teóricas que acreditam nas possibilidades de cooperação entre os povos e consideram as Organizações Internacionais instrumentos que viabilizam essa mesma cooperação por meio da aplicabilidade de suas normas.

O método utilizado foi o de “Estudo de Caso”. O Método de Estudo de Caso é usado para designar uma ampla categoria de estudos envolvendo métodos quantitativos e/ou qualitativos de pesquisa. Foi com o advento da ciência moderna, a partir do século XVII que o conceito de método científico foi consolidado e popularizado. Assim, segundo Yin (2001), o Estudo de Caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. Este método pode incluir tanto estudos de caso único quanto de múltiplos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.

Ainda segundo a autora, temos dois pontos importantes a ressaltar sobre o estudo de caso, quais sejam: o escopo e os aspectos metodológicos. Quanto ao escopo Yin (2001, p.32), ressalta: “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de

seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.” Já do ponto de vista metodológico estabelece a autora:

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a análise e coleta de dados. (YIN, 2001, p.32)

O Estudo de Caso permitiria assim, de acordo com esta concepção, a construção de estudos descritivos, interpretativos e avaliativos, considerando-se a natureza de seus objetos.

Já para Ana Maria Roux Valentini Coelho Cesar, o Método do Estudo de Caso abrange três aspectos a serem considerados: a natureza da experiência, enquanto fenômeno a ser investigado, o conhecimento que se pretende alcançar e a possibilidade de generalização de estudos a partir do método. Quanto ao tipo de conhecimento que se pretende adquirir, Stake (*apud* Valentini Coelho Cesar; citado em DENZIN e LINCOLN, 2001, p. 433) apresenta a diferença entre explanação e compreensão de um fenômeno.

No Método do Estudo de Caso a ênfase está na compreensão, fundamentada basicamente no conhecimento tácito que, segundo o autor, tem uma forte ligação com intencionalidade, o que não ocorre quando o objetivo é meramente explanação, baseada no conhecimento proposicional.

Assim, quando a explanação, ou a busca de um conhecimento proposicional, seja a “alma” de um estudo, o estudo de caso pode ser uma desvantagem, mas quando o objetivo é a compreensão, ampliação da experiência, a desvantagem desaparece. Ou seja, este método é muito útil para esta análise, pois nos permite uma grande compreensão acerca do modo de atuar da AIEA em casos concretos.

Quanto à possibilidade de generalização a partir do Método de Estudo de Caso, cabe aqui uma discussão do que seja um caso. Pensa-se num caso geralmente como um único membro de uma dada população e, como tal, fracamente representando a população; assim, o estudo deste caso forneceria fraca base para generalização.

Entretanto, um caso pode ser definido como um fenômeno de certa

natureza ocorrendo num dado contexto (MILES e HUBERMAN *apud* Valentini Coelho Cesar, 1994, p. 25). O caso é uma unidade de análise, que pode ser um indivíduo, o papel desempenhado por um indivíduo ou uma organização, um pequeno grupo, uma comunidade ou até mesmo uma nação. Todos esses tipos de caso são unidades sociais.

Contudo, casos também podem ser definidos temporariamente (eventos que ocorreram num dado período), ou espacialmente (o estudo de um fenômeno que ocorre num dado local). Portanto, um caso pode ser um fenômeno simples ou complexo, mas para ser considerado caso ele precisa ser específico (STAKE *apud* Valentini Coelho Cesar, *In* DENZIN e LINCOLN, 2001, p. 436).

Segundo Gisele Alves de Sá Quimelli (2009), no livro “Pesquisa Social: Reflexões Teóricas e Metodológicas”, não haveria, para muitos autores, acordo claro na literatura sobre o que é um “estudo de caso”. Segundo a autora, um dos problemas com o termo ‘estudo de caso’ seria o de que ele não é usado em uma maneira padrão e, em uma pesquisa em que se utiliza o “Estudo de Caso”, o “caso” pode ser: “situação; indivíduo; grupo; organização; ou qualquer coisa pela qual nos interessemos [...]” (ROBSON, 2002, p. 177, citado em Quimelli, 2009) em pesquisar.

Estudo de Caso pode ser encontrado em diferentes áreas, como: administração, anatomia, antropologia, inteligência artificial, bioquímica [...], clínica médica, aconselhamento, criminologia, educação, gerontologia, história [...], direito, estudos militares [...], política, psiquiatria, serviço social e sociologia.

Ainda segundo Quimelli (2009), nos Estudos de Caso, o pesquisador deve identificar as diferentes características dos mesmos, ou seja, uma série de diferentes métodos para coletar e analisar dados pode ser escolhida, e optar por uma abordagem de Estudo de Caso não significa uma decisão metodológica voltada a uma direção específica. Um Estudo de Caso seria então, essencialmente, [...] uma investigação profunda.

Por conseguinte, utiliza diferentes métodos para coletar vários tipos de informações e fazer observações. Estes são os materiais empíricos através dos quais o objeto de estudo será compreendido. O Estudo de Caso é, assim, baseado em uma grande riqueza de material empírico, notável devido à sua diversidade. (HAMEL *et al*, 1993, p. 45, citado em QUIMELLI, 2009).

Para a autora, um estudo de caso tem uma característica distinta que resulta do “desejo de compreender fenômenos sociais complexos” (YIN, 1994, p.3). E pesquisadores, muitas vezes, baseiam-se em múltiplas fontes de evidência para coletar dados de um sistema complexo selecionado como um “caso”, por este motivo, Os pesquisadores [...] devem estar alertas para a necessidade de múltiplas fontes de evidência. Isso não significa apenas falar de um grande número de pessoas diferentes [...], mas devem olhar para os diferentes tipos de evidências: o que as pessoas dizem, o que você as observa fazendo, o que eles fazem ou produzem, o que documentos e registros revelam. (GILLHAM, 2000, p. 20, citado em QUIMELLI, 2009).

E embora os estudos de caso baseiem-se em muitas fontes de evidências, eles devem, no final, convergir “ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas” (YIN, 1994, p. 78; YIN, 2004, p. 109, citado em QUIMELLI, 2009).

A autora finaliza suas reflexões afirmando que existem diferentes formas de captar a realidade e fazer pesquisa, e isto significa que há formas alternativas, em que problemas similares podem ser estudados e confrontados. Não haveria, na visão de Quimelli, um conjunto universal de procedimentos que determinem as pesquisas qualitativas. O caminho do “Estudo de Caso” seria apenas um. (QUIMELLI, 2009, p.82)

Consoante a esta teoria, pretendeu-se nesta dissertação, por meio do estudo de um caso específico, porém importante e de grande evidência, fazer uma generalização a respeito da efetividade e do *modus operandi* da AIEA no regime de segurança coletiva, especificamente no regime de controle das armas nucleares. E para efetivar esta análise, utilizaram-se as variáveis adotadas por Oran Young (2000), para “mensurar” a eficácia dos regimes internacionais e das organizações internacionais. A análise destes critérios é importante para este trabalho, pois por meio deles pode-se mensurar e avaliar a efetividade da organização estudada (AIEA), bem como do regime internacional no qual a mesma encontra-se inserida (regime internacional de segurança).

Para o autor, uma organização internacional (ou mesmo uma teia de organizações) só é efetiva quando o seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou se em seu lugar existisse um diferente arranjo

institucional (YOUNG, 2000, p. 221) Segundo ele, o sucesso de um regime estaria justamente no quanto ele é capaz de fazer com que suas normas sejam respeitadas pelos atores inseridos em seu arcabouço jurídico. Contudo, o autor também alerta para o fato de que a efetividade dos arranjos institucionais difere muito de uma área para outra e mesmo entre tipos de regime, segundo um contexto espacial e mesmo temporal. Os critérios objetivos (ou variáveis críticas) para essa análise da efetividade de um regime internacional (ou de uma organização internacional) já foram mencionados na seção 1.4 deste capítulo. Tais critérios foram utilizados ao fim desta dissertação para analisar a efetividade do regime de não-proliferação e, principalmente, a AIEA, que se encontra inserida neste mesmo regime.

2. A AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA E SEU PAPEL NO REGIME INTERNACIONAL DE SEGURANÇA E DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR.

Neste capítulo será abordada a questão do Regime Internacional de Segurança, no qual a Agência Internacional de Energia Atômica está inserida. Da mesma forma, será exposta uma compreensão a respeito do TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), bem como do histórico e do estatuto da AIEA. Esses temas permitirão compreender a efetividade desta organização no sistema internacional.

2.1 - Regime de Segurança Coletiva. (Ou Regime Internacional de Segurança)

Para Raymond Aron, em seu livro *Paz e Guerra Entre as Nações*, é impossível separar a guerra dos demais atos dos Estados, seja a diplomacia, o estabelecimento de alianças estratégicas ou a celebração da paz, pois todos esses atos “estão subordinados à política, isto é, à concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva, fazem do interesse nacional” (ARON, 1986, p. 72)

Por isto, conclui o autor, “em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento do Estado com os aliados e os neutros e, implicitamente, continua a agir com relação ao inimigo, ameaçando-o de destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz” (ARON, 1986, p. 72-3).

Desta forma, a guerra e a diplomacia estariam estritamente relacionadas, e seriam os dois instrumentos mais diretos de realização dos objetivos políticos de um Estado. Ainda segundo o autor:

O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto inter-estatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações inter-estatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados, reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si. (ARON, 1986,p.52)

Para Aron, em alguns momentos, cada Estado usava na guerra somente

forças regulares, recusando-se a provocar a rebelião no interior do Estado combatido - rebelião que enfraqueceria outro, sendo que tanto a ciência da paz e da guerra, como o conhecimento das relações internacionais poderiam servir como base para a diplomacia e para a estratégia, sendo dois métodos complementares e opostos, e com os quais os Estados se inter-relacionam.

Para o autor, a guerra não pertenceria ao domínio das artes e das ciências, mas ao da existência social, sendo assim que a política é justamente a matéria na qual a guerra se desenvolve. (ARON, 1986, p.52-53).

Em outras palavras, para Aron, guerra e política seriam indissociáveis, sendo a guerra necessária quando a diplomacia já não é capaz de solucionar as controvérsias entre os Estados. Para o autor, o comportamento diplomático ou estratégico apresentaria certas analogias com a conduta esportiva, comportando simultaneamente a cooperação e a competição. Toda coletividade estaria cercada de inimigos, de amigos, de atores neutros ou indiferentes.

Não haveria assim um terreno diplomático precisamente delimitado, mas sim um campo diplomático no qual apareceriam todos os atores que podem vir a intervir no caso de um conflito generalizado. A colocação dos jogadores não está fixada pelas regras e táticas costumeiras, mas haveria certos agrupamentos característicos dos atores, que constituiriam situações traçadas esquematicamente (ARON, 1986, p.52-53).

Já para Clausewitz (1996), a guerra seria constituída de conflitos das vontades soberanas e das estratégias políticas. A guerra não seria, para o autor, algo totalmente autônomo e independente, nem mesmo uma manifestação da violência absoluta, tal como poderia se concluir de seu puro conceito. A guerra é, na visão de Clausewitz, a concretização de um ato político, um verdadeiro instrumento político, ou seja, “a realização da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 26).

Em muitos casos, em períodos de beligerância, os Estados se vêem compelidos a cooperar uns com os outros, buscando maximizar seus ganhos, ou mesmo, em última instância, garantir sua própria sobrevivência. Contudo, nem sempre os Estados cooperam entre si em matéria de segurança apenas em tempos de guerra.

Para Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004), os Estados

cooperam na área de segurança de diferentes formas, seja por meio da formação de alianças e coalizões, da criação de mecanismos de resolução de disputas, do estabelecimento de medidas de confiança mútua, da assinatura de tratados para o controle de armamentos ou mesmo para o desarmamento.

Ao longo da História, temos muitos exemplos de formações de coalizões militares para a cooperação na área de segurança. No início do século XX, durante a Primeira e também durante a Segunda Guerra Mundial, tivemos a formação de coalizões para a defesa mútua dos países. Por exemplo, na Primeira Guerra Mundial as coalizões formadas foram a Tríplice Entente (aliança militar feita entre a Inglaterra, a França e o Império Russo) e a Tríplice Aliança (aliança militar feita entre a Alemanha, a Áustria-Hungria e a Itália). Já na Segunda Guerra Mundial as coalizões militares foram, de um lado, o Eixo (Alemanha, Japão e Itália) e de outro os Aliados (EUA, França, Reino Unido e URSS).

No começo do século XX, a geração do sistema de segurança coletiva foi o empreendimento mais audacioso até aquele momento, visando à cooperação no campo da segurança.

O sistema de segurança coletiva é um dos mecanismos de administração do sistema internacional mais estreitamente vinculado às organizações internacionais. O sistema é baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para evitar, ou mesmo suprimir, a agressão de um Estado contra o outro.

Ao criar uma espécie de risco de que, uma reação coletiva por meio de boicotes, pressões econômicas e até (em última conseqüência) de intervenção armada, que seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema acabaria por desestimular países dispostos a iniciar uma operação militar em qualquer circunstância ou por qualquer motivo, sem o consentimento da comunidade internacional. Esta imensa agregação de recursos de poder levaria os atores a evitarem uma derrota já prevista. Essa lógica só se aplicaria no caso de haver imensa confiança no funcionamento do sistema e a participação praticamente universal dos membros do sistema internacional. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.83).

O sistema se operacionaliza por meio de arranjos que facilitam a resolução de disputas, já que ele visa impor limites ao uso da força bélica em

casos de conflitos internacionais. As normas de uso da força acabam por ser parte crucial do conjunto de mecanismos que representam possibilidades e restrições para os atores do sistema internacional. No moderno sistema de Estados, o monopólio do uso da força dentro do território de um Estado soberano ficou estabelecido, pelo menos como princípio organizador das relações sociais.

O uso da força entre Estados é uma prática disseminada, mas também é circunscrito por normas relativas aos motivos para uma ação militar e forma que essa ação pode adquirir. Há um conjunto de normas internacionais, regulamentadas pelo Direito Internacional Público que versam a respeito de como as guerras podem ser realizadas: as armas que podem ser utilizadas e o tratamento de prisioneiros de guerra são exemplos destas normas (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.83-84).

A Terceira Convenção de Genebra, por exemplo, teve justamente como objetivo definir o tratamento de prisioneiros de guerra (todo combatente capturado, podendo este ser um soldado de um exército, um membro de uma milícia ou até mesmo um civil, como os resistentes). Essa Convenção fixa igualmente os limites do tratamento geral de prisioneiros, como: a) a obrigação de tratar os prisioneiros humanamente, sendo a tortura e quaisquer atos de pressão física ou psicológica proibidos. b) obrigações sanitárias, seja ao nível da higiene ou da alimentação. c) o respeito da religião dos prisioneiros.

Os ditos motivos justos para se iniciar uma ação militar em nível internacional são o cerne de um regime de segurança coletiva. As chamadas “leis de guerra” são justamente as normas que regulam o recurso à guerra e à conduta militar em situação de guerra. Neste caso, o Direito Internacional Público consagra dois conjuntos diferentes de normas, o *jus ad bellum* (normas que regulam o direito dos Estados de entrar em guerra) e o *jus in bello* (normas que regulam a conduta das forças armadas em tempo de guerra). O *jus ad bellum* está em consonância com a Carta das Nações Unidas, a qual afirma que os Estados só possuem direito à guerra por três razões:

- a) autodefesa: ato de repulsa a um ataque de outro Estado;
- b) autodefesa coletiva: ajuda a outro Estado que foi atacado;

c) com autorização do Conselho de Segurança: resposta a um pedido da Organização das Nações Unidas para responder a um ataque contra um membro seu. (NEVES, 2009, p.93)

Esta idéia da reação coletiva legítima a um ataque contra um membro das Nações Unidas está no cerne da lógica do sistema de segurança coletiva, pois ele embasa toda a argumentação para a existência de um sistema de defesa entre as nações, que sirva justamente para coibir abusos e agressões injustas por parte daqueles membros não dispostos a cumprir com as regras deste mesmo sistema. Por sua vez, o *jus in bello* possui, como princípios básicos, os seguintes:

- a) proporcionalidade: uso de um nível de força militar proporcional ao que é necessário para atingir objetivos limitados;
- b) sofrimento desnecessário: uso de táticas e armamentos de guerra que não causem sofrimento inadequado ou desnecessário;
- c) discriminação: diferenciação entre alvos civis e militares. (NEVES, 2009,p.93)

Ainda segundo Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004), o sistema de segurança coletiva acaba por modificar as normas de intervenção, subordinando a decisão do Estado de usar a força à autorização internacional, que um tratado multilateral delineará e uma organização internacional interpretará. O direito de autodefesa é permitido, mas as demais decisões sobre o uso da força passam a ser subordinadas ao compromisso internacional. Garantir a ordem internacional seria, então, o motivo legítimo para se ir à guerra.

A distinção entre uma aliança militar e um sistema de segurança coletiva seria, na visão das autoras, de fundamental importância para a compreensão do sistema. Enquanto uma aliança militar, sendo um acordo de defesa coletiva, dirige-se a um inimigo estabelecido, e obviamente excluído da coalizão em questão, o sistema de segurança coletiva não predetermina a origem da ameaça à segurança. Além disso, o acordo sobre a reação coletiva à quebra da paz refere-se às agressões geradas no seio dessa coalizão. As alianças seriam supérfluas caso o sistema funcionasse, pois o compromisso com a defesa de cada Estado já teria sido estabelecido. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.84)

Ainda segundo as autoras, observou-se durante o século XX a presença de três oportunidades para a criação de um sistema de segurança coletiva global. As duas primeiras posteriores à Primeira e à Segunda Guerra e a última ao final da Guerra Fria:

- a) Sistema de Segurança Coletiva da Liga das Nações: este sistema se insere dentro da visão do presidente norte-americano Woodrow Wilson de obtenção de uma paz perpétua no cenário internacional. A idéia de uma Liga das Nações após a Primeira Guerra Mundial veio justamente dos chamados quatorze pontos do presidente Wilson. Tais pontos poderiam ser sintetizados, a começar, pelos primeiros seis:
1. Processo de paz absolutamente aberto, sem “nenhuma negociação diplomática secreta”;
 2. Fim dos dias de conquista e expansão;
 3. Liberdade absoluta de navegação nos mares, na paz e na guerra, incluindo a abertura permanente do estreito de Dardanelos;
 4. Supressão, tanto quanto possível, de barreiras econômicas e estabelecimento de condições comerciais iguais para todos;
 5. “Garantias adequadas” de redução dos armamentos nacionais a um “grau compatível com a segurança do país”
 6. Fixação de todas as questões de soberania, atendendo igualmente ao interesse das populações, bem como às “exigências eqüitativas” de governos (nenhuma menção expressa ao princípio da auto-determinação longamente invocado durante as negociações de paz).
- (ARARIPE, 2008, p. 314 citado em HERZ e HOFFMANN, 2004).

2.1.1 O Sistema de Segurança Coletiva da Liga das Nações.

O décimo quarto ponto, considerado mais importante pelo presidente Wilson, tratava justamente da criação da Liga das Nações, um organismo internacional que substituiria o tradicional “equilíbrio do poder” na manutenção da paz. Segundo Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004), o pensamento sobre relações internacionais no período teve grande impacto sobre o processo de formação da Liga das Nações, já que a figura de Wilson e sua crença na paz perpétua se tornaram representantes do pensamento liberal nas relações internacionais. Com a criação da Liga das Nações, o sistema de

segurança coletiva tomaria o lugar do sistema de balanço de poder, já então em franca decadência. Ainda segundo a autora:

Em sua visão, a Liga seria uma organização de Estados democráticos, introduzindo de forma pioneira na arena política internacional a associação entre paz e regimes políticos democráticos. A opinião pública é vista como depositária da racionalidade, do bom senso que poderia evitar a guerra. A crescente hegemonia norte-americana permitiu aliar a idéia de ordem internacional e a legitimidade do Estado liberal democrático. O princípio da autodeterminação era, para Wilson, um corolário da defesa do Estado liberal democrático, ou seja, se cada nação estivesse organizada na forma de um Estado, a estabilidade do sistema seria muito mais provável. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.87)

A existência jurídica da Liga das Nações se deu entre 1919 e 1946, dentro de uma tradição liberal ocidental, com a formulação de uma estrutura organizacional que contemplava a idéia da divisão de poder entre um legislativo, um executivo e um judiciário. O Conselho era o órgão executivo, composto inicialmente por quatro membros permanentes: Reino Unido, França, Itália, Japão e quatro membros rotativos. Posteriormente, a Alemanha e a União Soviética foram incorporadas como membros permanentes e mais cinco membros rotativos adquiriram representação. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.88).

Ainda segundo as autoras, haveria uma Corte Permanente de Justiça Internacional, prevista no Pacto, que só começou a operar em 1922. Para Herz e Hoffmann (2004), ao início compunham o seu quadro (11) onze juízes selecionados pelo Conselho e pela Assembléia Geral. A lógica de funcionamento da organização conferia ao Direito Internacional papel central na geração de ordem do sistema internacional e a Corte Permanente Internacional seria peça fundamental nesse contexto. Contudo, as tentativas de codificar as regras do Direito Internacional, como a Conferência de Haia, de 1930, sobre o assunto, fracassaram. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.89)

Mas não apenas as tentativas de codificação de um sistema jurídico internacional fracassaram e sim a própria Liga das Nações fracassou. Como se sabe, a Liga não conseguiu evitar a Segunda Guerra Mundial e o sistema de segurança coletiva criado em 1919 foi considerado um grande fracasso.

2.1.2 O Sistema de Segurança Coletiva da ONU.

Para Herz e Hoffmann (2004), ainda durante a Segunda Guerra Mundial, uma equipe das nações aliadas (EUA, França, Inglaterra, China e URSS) trabalhava na implementação de um novo sistema de segurança coletiva. Entre agosto e outubro de 1944, foi acordado entre a União Soviética, os Estados Unidos, a China e o Reino Unido que uma organização universal, baseada no princípio da igualdade entre Estados soberanos, seria criada. Embora a formação de uma organização multilateral universal não fosse consenso desde o início das negociações, o tema da segurança coletiva dominou os debates entre as delegações dos Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética.

O texto básico desta organização multilateral foi então aprovado por cinquenta países na Conferência de São Francisco em 1945, sendo criada a ONU (Organização das Nações Unidas). Em 24 de Outubro do mesmo ano, com a ratificação da carta pelos futuros membros do Conselho e pela maioria dos países, a ONU passou a existir oficialmente. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.98)

Por mais que a ONU seja uma organização inter-governamental (sendo um fórum para discussão e negociação de normas internacionais) ela é, também, um ator no sistema jurídico internacional, assumindo posições e produzindo idéias dentro dos limites estabelecidos pelos Estados que a constituíram. Tribunais Especiais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Convenções sobre Direitos Civis, Políticos e Sociais, de 1966, e o recém-criado Tribunal Penal Internacional têm como princípio que indivíduos, ou grupos, são sujeitos do Direito Internacional.

A ONU é composta por seis órgãos principais: o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral, o ECOSOC (Conselho Econômico e Social), o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. O sistema ONU é formado, ainda, por quinze agências (entre elas a AIEA), além de diversos programas específicos, cada qual com orçamentos e mandatos distintos. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.98)

Dentro do sistema de segurança coletiva da ONU, o órgão mais importante é, sem dúvida, o Conselho de Segurança da organização. É importante mencionar aqui sua estrutura e seu funcionamento, já que é a este Conselho que a AIEA deve reportar os casos de violação às normas do Tratado

de Não-Proliferação Nuclear. Composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China), os quais possuem poder de veto, e dez não-permanentes (que exercem um mandato de dois anos), o Conselho possui como função precípua a administração da segurança internacional.

Segundo Antonio Patriota (1998), o fracasso da experiência da Liga das Nações e o nível elevado de destruição e violência produzido durante a II Guerra Mundial foi decisivo para que se procurasse elaborar um sistema internacional de segurança mais efetivo no desestímulo de atos de agressão. Segundo o autor, um mês após a ocupação nazista em Praga (1939), Roosevelt invocaria, pela primeira vez desde Wilson, a existência de um vínculo entre a agressão entre países menores e a segurança dos EUA.

A partir deste momento, o presidente democrata passa a contemplar um engajamento mundial permanente por parte dos EUA, que na sua concepção de estabilidade internacional seria garantida pelos chamados “quatro policiais” (EUA, Reino Unido, União Soviética e China). (PATRIOTA, 1998, p.17).

Ainda segundo o autor, a bipolarização da política mundial foi refletida na constituição do Conselho de Segurança, de um lado URSS e China e, de outro, Inglaterra, França e EUA, prejudicando a formação de unanimidades entre os membros permanentes. Como consequência, o número de membros fez com que as responsabilidades com as questões de segurança e paz, a função principal da ONU, se tornasse um papel marginal durante a guerra fria. (PATRIOTA, 1998, p.25).

Em relação à composição e aos procedimentos do Conselho de Segurança da ONU, pode-se afirmar ainda que, segundo o livro *The Security Council: Working Methods Handbook* da Editora das Nações Unidas (United Nations Publication, 2012):

1 - The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, The Republic of Russia, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other members of the United Nations to the maintenance of the international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution. 2 - The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the four additional members shall be chosen for a term of one year. A retiring member shall not be eligible for immediate re-

election. 3 - Each member of the Security Council shall have one representative. (UNITED NATIONS PUBLICATION, 2012, p.44).⁷

O Conselho de Segurança pode enfrentar as ameaças à paz e à segurança através da negociação, de decisões que sancionam os agressores, da investigação, da formação de operações de paz ou apenas através do estabelecimento de parâmetros para a resolução de um conflito. Como afirma Aziz Tuffi Saliba (2008), em seu livro *Conselho de Segurança da ONU: Sanções e limites jurídicos* (2008):

A composição e a função do Conselho de Segurança foram tratadas nos debates que antecederam a conclusão da Carta como temas indissociáveis. Conforme assevera Bailey: “as principais potências dentre os vencedores [da 2ª guerra mundial] intencionavam assumir um papel preponderante na manutenção da segurança e paz internacionais no futuro pós-guerra (...). Deve-se ressaltar que o seletivo grupo de “principais potências” incluía, inicialmente, “*The Big Three*”: Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética, mas nas negociações que ocorreram antes da Conferência de São Francisco, foram acrescentadas a China (numa concepção que ficou conhecida como “*the four policemen*”) e, por fim, a França. Destarte, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética seriam membros permanentes, com poder de veto, enquanto outros seis seriam eleitos pela Assembléia Geral. (SALIBA, 2008, p.19)

É evidente que, ao início, pequenas e médias potências resistiram a esta proposição e questionaram estes privilégios dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Algumas nações queriam dotar a Assembléia Geral da ONU de maior poder que o Conselho de Segurança, já que este órgão (em que todos estão representados e nenhum possui poder de veto) daria a estas nações maior participação nos processos decisórios da organização. Tais proposições encontravam fundamento jurídico no “princípio da igualdade entre os Estados e na realização de democracia no plano internacional”. Contudo, tais propostas não vingaram e o Conselho de Segurança acabou sendo dotado

⁷ 1 - O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, França, República da Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegerá dez outros membros da Organização das Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também para distribuição geográfica equitativa. 2 - Os membros não-permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos para um mandato de dois anos. Na primeira eleição dos membros não-permanentes, após o aumento da participação dos quatro membros novos, serão eleitos para um mandato de um ano. O membro em fim de mandato não será elegível para a reeleição imediata. 3 - Cada membro do Conselho de Segurança terá um representante.

da principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. (SALIBA, 2008, p.19)

O Conselho de Segurança acabou se tornando, então, um órgão em que a assimetria de poder é notável, já que os cinco membros permanentes que foram dotados de poder de veto obtiveram imunidade ao próprio Conselho de Segurança, pois podem bloquear qualquer ação que lhes seja desfavorável.

Até os dias de hoje, muitas nações questionam a estrutura assimétrica do Conselho de Segurança e pleiteiam uma vaga permanente neste órgão internacional de segurança. Brasil, Japão, Alemanha e Índia são exemplos de países que questionam o fato de apenas cinco nações possuírem vagas permanentes no órgão, afirmando que tal arranjo reflete uma realidade do imediato pós-guerra e não representaria o atual cenário geopolítico mundial. E como afirma Armando Ferreira Vidigal, o Conselho de Segurança tem sempre se “curvado” aos interesses das grandes potências, como em casos como o do Iraque de Saddam Hussein e da Líbia de Kadafi:

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, a que o direito de veto das grandes potências dá um caráter essencialmente antidemocrático, submeteu-se às pressões e impôs ao Iraque as sanções ditadas pelos interesses dos EUA, como, mais recentemente, no caso da Líbia, estabelecendo assim a metodologia para as futuras intervenções. (VIDIGAL, 92. p. 92.)

Para Mônica Herz e Andrea Hoffmann, o sistema de segurança coletiva continuará contendo contradições inerentes à sua convivência com um sistema de Estados territoriais soberanos, e uma distribuição hierárquica de poder. Contudo, as pesquisas sobre o assunto conduzidas nos últimos vinte anos, indicam um gradual fortalecimento do sistema. A rede de normas representa limites e potencialidades para as formas de interação no meio internacional. O lugar da agressão modificou-se e a opção pelo ato da guerra está enquadrada em uma rede internacional de normas, que limita severamente a autonomia dos Estados.

A idéia de responsabilidade internacional diante da agressão ocupa um lugar central na pauta internacional, mesmo se a reação automática prevista pelo sistema de segurança coletiva não tenha se tornado realidade. Um enorme conjunto de esforços no campo da administração de conflitos busca evitar que a eclosão de choques armados ocorra. A AIEA se insere neste sistema de Segurança Coletiva e, segundo os liberais institucionais, ela teria

esta função de evitar conflitos bélicos diretos, contribuindo para que os conflitos sejam dirimidos pela via pacífica.

2.2 Tratado de Não-Proliferação.

Desde que, em Julho de 1945, o primeiro teste nuclear da história aconteceu no Deserto do Novo México (EUA) e produziu uma arma com um potencial de destruição superior a qualquer outra utilizada pela humanidade até aquele momento, o ser humano esteve pela primeira vez face a face com a possibilidade de destruição total do planeta.

O Projeto Manhattan, nome atribuído ao extraordinário esforço de guerra americano para desenvolver um artefato nuclear antes que os alemães o fizessem, mudou para sempre o curso da história e significou um rearranjo de forças geopolíticas a nível mundial. O físico americano J. Robert Oppenheimer, cientista que coordenou o Projeto Manhattan, e que ficou conhecido depois como o “pai da bomba atômica”, jamais conseguiu lidar com a culpa decorrente da morte de tantos inocentes. “Sinto que tenho sangue nas mãos. [...] Se as bombas atômicas forem adicionadas aos arsenais das nações em guerra, ou aos arsenais das nações que se preparam para a guerra, chegará o momento em que a humanidade amaldiçoará nomes como Los Álamos e Hiroshima”, confessou o cientista à *American Philosophical Society*, em outubro de 1945. (PANELLI, 2008, p.386)

E para fazer frente a esta ameaça das armas nucleares para a sobrevivência do planeta, foi assinado, no ano de 1968, na cidade de Genebra na Suíça, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Trata-se de um acordo que surgiu como resultado de negociações conduzidas, inicialmente, pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Porém, o acordo conta, hoje, com 190 Estados-partes, praticamente o total de países integrantes da ONU. Somente quatro países não fazem parte do TNP: Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte. (PANELLI, 2008, p. 391) O texto do TNP reforçava o regime de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e consagrava a legitimidade do uso pacífico da energia nuclear, da mesma forma que reconhecia a necessidade de pôr termo aos testes de explosão nuclear e dar início a um amplo processo de desarmamento.

Para Willian de Souza Moreira, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), é a “espinha-dorsal” do regime internacional de armas nucleares. Nascido de um longo processo de negociação, foi aberto à assinatura em 1968 e entrou em vigor desde 1970. O TNP proíbe os Estados nucleares de transferirem armas atômicas ou de prestarem assistência para a sua obtenção. Proíbe também aos Estados não nucleares de receber, desenvolver, produzir ou adquirir armas nucleares e os obriga a assinar com a Agência Internacional de Energia Atômica - AIEA (“*International Atomic Energy Agency - IAEA*”) um acordo de salvaguardas sobre instalações e materiais nucleares por eles utilizados.

A AIEA seria justamente a instituição que verifica o cumprimento do TNP com inspeções e investigações. Nos anos 90, a AIEA apontou a necessidade de ampliar os instrumentos de salvaguarda, por meio da aceitação pelos Estados-parte (não nucleares) de um protocolo adicional (PA), aprovado em 1997, aumentando os poderes de verificação inclusive em instalações não declaradas.

Apesar de a adesão ser voluntária, as potências nucleares pressionam os demais estados para que ratifiquem o Protocolo Adicional. Ainda segundo o autor, alguns países em desenvolvimento consideram esse aditivo polêmico, desnecessário e demasiadamente intrusivo, e alegam que as potências nucleares negligenciam a parte que lhes cabe no desarmamento, preconizado pelo Artigo VI do tratado, e na transferência de tecnologia para fins pacíficos. Esse embate gera tensões e resistências no regime.

Já segundo Goldschmidt (1980, p. 73),

On account of its universal nature, this second agreement on the renunciation of nuclear arms, which was negotiated between 1965 and 1968 (following the partial test ban treaty of 1963), has a political importance that extends far beyond the Tlatelolco Treaty which preceded it. Negotiation of it began in 1965, following the Chinese explosion of October 1964, and the vote of the United Nations Commission on Disarmament in June 1965, by which the Eighteen-Nation Disarmament Committee (in which France refused to occupy its rightful seat) was requested to consider the question of a treaty or a convention on non-proliferation. It was not until 1965 that the term "non-proliferation" first appeared; it was taken in its most general sense, since it covered both the increase in the number of atomic weapons possessed by the nuclear powers, their geographical distribution by the latter and the manufacture or acquisition of such arms by non-nuclear powers. Homi Bhabha, the Indian physicist, even suggested a distinction between "vertical" proliferation, meaning an increase in the

nuclear arms of the five members of the Club, and "horizontal" proliferation, meaning an increase in the number of countries possessing the new type of weapon⁸.

Ainda segundo o autor, no início das negociações, a posição adotada por diversos grupos de países com relação ao problema foi mais ou menos da seguinte forma: os países menos desenvolvidos do Terceiro Mundo, que eram a favor do objetivo perseguido, esperavam que, em troca de sua renúncia, lhes seria dado a promessa de que as potências nucleares iriam adotar medidas específicas para o desarmamento nuclear, que nunca ameaçariam o uso e nunca lançariam mão de dispositivos nucleares contra eles.

Também que lhes proporcionariam verdadeira assistência para o avanço no domínio das aplicações pacíficas da energia nuclear. Alguns países em desenvolvimento mais acelerado como, por exemplo, o Brasil e a Índia, salientaram o aspecto discriminatório da proposta de redução de suas soberanias. Em compensação eles reivindicaram concessões por parte das potências nucleares, tal como o compromisso de não fabricar novas armas e entregar parte dos seus estoques para utilização pacífica por parte dos países em desenvolvimento. Estas condições tinha pouca chance de serem aceitas pelas duas superpotências e, assim, pressagiou a recusa por parte dos países em desenvolvimento em aderir ao futuro tratado.

Para Panelli César (2008), o mundo pós-guerra se encontrava numa situação de grande risco, pois se as armas nucleares se disseminassem mundo afora, o planeta sofreria grande perigo de uma guerra atômica de proporções incontroláveis. E para evitar este cenário apocalíptico, apenas um "contrato" entre as nações poderia evitar a proliferação nuclear e a consequente destruição de "todos por todos". Ainda segundo o autor:

Era preciso, portanto, impor um instrumento jurídico internacional forte, que tratasse dos sintomas (o risco de proliferação da bomba), e não da

⁸ Por conta de sua natureza universal, este segundo acordo sobre a renúncia de armas nucleares, que foi negociado entre 1965 e 1968 (na sequência do Tratado de Interdição Parcial de teste de 1963), tem uma importância política que se estende muito além do Tratado de Tlatelolco, que o precedeu. A negociação de sua implantação, em 1965, após a explosão chinesa de outubro de 1964, e a votação da Comissão das Nações Unidas sobre o Desarmamento, em Junho de 1965, pela qual o Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações (em que a França se recusou a ocupar o seu legítimo assento) foi convidado a examinar a questão de um tratado ou convenção sobre a não-proliferação. Não foi em 1965 que o termo "não-proliferação" apareceu pela primeira vez, ele foi apenas tomado em seu sentido mais geral, porque abrangia tanto o aumento no número de armas atômicas possuídas pelas potências nucleares, a sua distribuição geográfica e por último a fabricação ou aquisição de tais armas por potências não-nucleares. Homi Bhabha, um físico indiano, sugeriu uma distinção entre a proliferação chamada "vertical", que consistia no aumento das armas nucleares dos cinco membros do Clube, e a proliferação "horizontal", que significava um aumento no número de países que possuíam o novo tipo de arma. (Tradução Livre).

doença (a própria existência da arma de destruição em massa), algo que ficaria para um futuro distante, num processo incerto e sempre adiado de desarmamento. A vigilância, ademais, deveria ser permanente e implacável, com mecanismos rígidos de controle do uso pacífico da energia nuclear. Tornava-se imprescindível desconfiar de tudo e de todos. Sobretudo da melhoria transitória da conjuntura internacional, porque ela poderia ocultar fatos que, mais tarde, poderiam transformar-se num Cavalo de Tróia. As superpotências nucleares comportaram-se mais sob a inspiração “hobbesiana” do que sob os eflúvios idílicos dos juristas e dos homens públicos que ainda acreditavam na possibilidade, ao menos teórica, da “paz kantiana”. (PANELLI, 2008, p.390)

Como bem ponderou Panelli César, o TNP se baseava justamente no congelamento do poder mundial, já que os Estados signatários que não possuíam armas nucleares abdicavam de seu direito de produzir tais artefatos, pelo assim chamado “bem comum”, ou seja, a própria sobrevivência da espécie humana no planeta Terra. Por este motivo é que ainda hoje muitos países, dentre eles o Brasil, vêem o tratado como assimétrico e discriminatório. Nas palavras do próprio ex-secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães:

No processo de implementação de seus objetivos, [as grandes potências] procuram manietar a capacidade dos grandes Estados da periferia de executar estratégias de superação do subdesenvolvimento e da dependência, pois essas podem afetar seus interesses, através da construção de uma teia de acordos e de agências que consagrem aqueles privilégios e dêem a eles natureza e status jurídico internacional, revestidos da sacralidade do princípio “*pacta sunt servanda*” (“os pactos devem ser respeitados”). Nessa estratégia, procuram obter a participação dos Estados periféricos, essencial para conferir a aparência de legitimidade e universalidade a construções jurídicas extremamente assimétricas como a própria OMC, o TNP e o MTCR, que são apresentados como vitórias progressistas e pacifistas, mas cuja finalidade é manter privilégios econômicos e edulcorar a violência unilateral contra os Estados que resistem a se deixar cooptar, absorver e submeter. (GUIMARÃES, 2003, p.29)

É como se, na visão de muitos países, a celebração do TNP tivesse contribuído para a consolidação do chamado “equilíbrio do terror”, ou seja, o poder de destruição total do planeta na mão de apenas cinco grandes potências nucleares: os ainda hoje cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (EUA, França, Reino Unido, Rússia e China). Nas palavras do embaixador Marcos de Azambuja, especialista em temas de desarmamento, o TNP legitimou “uma divisão entre os que têm e podem e entre os que não têm e não podem”. (PANELLI, 2008, p.392)

Ainda segundo o autor, o tratado foi finalmente assinado em 1968, em Genebra, entrando em vigor em 1970. Em seu preâmbulo, ele reconhece a ameaça das armas nucleares para a sobrevivência da humanidade, explicita que sua proliferação agravaria este perigo, reforça o regime de salvaguardas da AIEA (objeto deste estudo) e consagra a legitimidade do uso pacífico da energia nuclear. Por fim, reconhece a necessidade de pôr termo aos testes de explosão nuclear e de dar início a um amplo processo de desarmamento.

Abaixo seguem os principais dispositivos do Tratado de Não-Proliferação:

Em seu articulado (conjunto de dispositivos), o TNP prevê o seguinte: 1 - impedir que os Estados nuclearmente armados disseminem a bomba; 2 - coibir qualquer ação que permita aos Estados não possuidores de artefatos nucleares de virem a adquiri-los; 3 - obrigar os Estados-parte a aderirem ao regime de salvaguardas da AIEA; 4 - facultar aos Estados-parte o direito inalienável de desenvolver investigação, produção e o uso da energia nuclear para fins pacíficos; 5- incentivar os Estados que têm armamentos nucleares a cessar a corrida armamentista e buscar o desarmamento completo, sob escrutínio internacional; 6 - permitir que grupos de Estados-parte celebrem tratados de zonas isentas de armas nucleares; 7 - consagrar o processo quinquenal de revisão dos termos do Tratado (as chamadas Conferências de Exame); 8 - passados 25 anos de sua celebração, pactuar ou não sua extensão indefinida, a par de regulamentar as provisões referentes à retirada de um Estado-parte do TNP. (PANELLI, 2008, p.392)

Percebe-se pelos dispositivos do tratado que o mesmo assegura aos Estados signatários o “direito inalienável de desenvolver investigação, produção e o uso da energia nuclear para fins pacíficos”. Hoje, este é um argumento muito utilizado por alguns desses países, que sofrem ferrenha fiscalização da AIEA e grande pressão da comunidade internacional sobre seus programas nucleares. O Irã, por exemplo, afirma respeitar integralmente os dispositivos do TNP já que, sendo seu programa nuclear tão somente para a produção de energia elétrica, este é um direito que lhe é assegurado pelo próprio dispositivo 04 do Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Outro exemplo de regime para controle de armas, que merece ser citado, é o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, em inglês) , o qual foi inicialmente formado, em 1987, pelo Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

Este regime consiste numa associação voluntária e informal de países que, com o propósito da não-proliferação de vetores de armas de destruição

em massa, estabelecem o controle da exportação de tecnologias ou de bens capazes de serem utilizados para tal finalidade. Esses controles são estabelecidos através de listas que descrevem os materiais cujas exportações passam a ser objeto de controle, e são acordadas por consenso em reuniões anuais do grupo. As denegações devem ser informadas aos demais membros. Atualmente 33 países participam do MTCR e o Brasil tornou-se membro em 1995.⁹

Para evitar a disseminação nuclear no mundo, o TNP também proibia as potências nucleares signatárias de transferir armas nucleares ou outros artefatos explosivos sobre seu controle a qualquer outra nação. O tratado também proibia claramente que os Estados detentores de armas nucleares auxiliassem qualquer outro país não detentor de tais armas a fabricar ou a adquirir as mesmas. Ainda segundo Goldschmidt (1980, p. 76),

¹⁰The Treaty prohibits the signatory nuclear powers from transferring nuclear weapons or other explosive devices or control over them to any nation whatsoever. It was this clause that put an end to the plan for a NATO nuclear force. The Treaty also prohibits the nuclear weapon States from helping any non-nuclear-weapon State (whether party to the Treaty or not) to manufacture or acquire such weapons or devices, or to have control over them. This ban fits in with the political line that had always been followed, except for a few minor deviations, by the members of the most exclusive Club in the world, and is in effect the Club's unwritten law. It does not involve any genuine concessions on the part of those belonging to it, but rather leaves the transfer of technology or weapons among the nuclear power themselves completely unrestricted.

Pode-se inferir das reflexões de Goldschmidt, que o TNP tomava o cuidado de não permitir que as grandes potências nucleares transferissem sua tecnologia a países não detentores da bomba. Contudo, não fazia nenhum tipo

⁹ Disponível em www.inovacao.unicamp.br/politicaact/integra_roque.doc

¹⁰ O Tratado proíbe as potências nucleares signatárias de transferir armas nucleares ou outros artefatos explosivos, ou mesmo o controle sobre eles a qualquer nação que seja. Foi esta cláusula que pôs fim ao plano para uma força-nuclear da OTAN. O Tratado também proíbe os Estados detentores de armas nucleares de ajudar qualquer Estado não possuidor de tais artefatos (sendo signatário ou não do Tratado) a fabricar ou adquirir tais armas ou dispositivos, ou mesmo auxiliá-los a ter algum tipo de controle sobre eles. Esta proibição está em sintonia com a linha política que sempre vinha sendo seguida, com exceção de alguns desvios menores, pelos membros do clube mais exclusivo do mundo, e está em vigor como uma espécie de lei não-escrita do clube. Não envolve qualquer concessão genuína da parte daqueles que pertencem a ele, mas deixa a transferência de tecnologia ou armas nucleares, entre os próprios membros deste mesmo clube, completamente irrestrita. (Tradução Livre)

de ressalva à transferência desta mesma tecnologia entre os membros do restrito “clube nuclear”.

Ainda segundo o autor, os outros Estados signatários do Tratado, ou seja, os países não-nucleares, comprometiam-se a não aceitar a transferência ou o controle de tais armas ou dispositivos de qualquer nação que fosse. O TNP não se referia apenas às armas nucleares, mas também a qualquer outro tipo de artefato explosivo nuclear. A renúncia às armas nucleares, portanto, abrangia todos os sistemas destinados a uma explosão nuclear pacífica.

Pela primeira vez, um dos usos pacíficos da fissão nuclear havia sido proibido para a grande maioria dos Estados. Anteriormente, os contratos nucleares contendo uma cláusula de uso restrito somente proibiam tal uso para fins militares e não para outras finalidades.

O Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares na América Latina, por exemplo, dava o direito aos signatários de realizar explosões pacíficas sob certas condições. Já o caso de TNP, desde o final de 1966, os russos e os americanos concordaram acerca da impossibilidade de diferenciar, a partir do ponto de vista técnico, entre as características específicas para os dois tipos de explosão – o militar e o pacífico. Por este motivo que os dois tipos tinham de ser proibidos, já que não há apenas uma maneira de fazer uma explosão nuclear, nem de diferenciar se a mesma é para fins pacíficos ou militares. (GOLDSCHMIDT, 1980, p. 77)

Para Goldschmidt (1980), a necessidade de renunciar ao direito de explosões nucleares pacíficas foi profundamente sentida por um grande número países não detentores da tecnologia nuclear, sendo vigorosamente contestada pela Índia e pelo Brasil.

Tal proibição veio num momento em que as duas grandes potências (EUA e URSS) estavam envolvidas em uma série de testes militares subterrâneos e haviam sido canalizadas somas consideráveis de dinheiro em aplicações pacíficas de explosões nucleares. No entanto, as duas superpotências foram assim obrigadas a concordar com um dispositivo que feria frontalmente seus interesses diretos à época. Ao fim, contudo, como bem pondera o autor, a conclusão e a implementação do tratado acabou por representar um grande sucesso para os Estados Unidos e para a União Soviética, pois estas duas grandes potências tinham estabelecido o princípio

de uma divisão permanente do mundo em dois tipos de poderes: os que possuíam armas nucleares e os que não possuíam.

Esta ambição, sem precedentes em uma escala tão grande, acabava indo contra o “curso da História”, e a primeira demonstração disso foi o teste nuclear indiano de maio de 1974, o qual não demorou muito a acontecer. (GOLDSCHMIDT, 1980, p. 80)

Na opinião do ex-diretor-geral da AIEA, a eficácia do TNP depende do seguinte tripé: verificação da não-proliferação nuclear; cooperação na aplicação pacífica da energia nuclear e, por fim, ao desarmamento nuclear em si. Para Panelli (2008), tal tripé mal se sustentou nas últimas décadas, apesar dos esforços de muitas nações para fortalecê-lo. Ainda segundo o autor, o surgimento das chamadas “zonas livres das armas nucleares” representa um importante avanço “kantiano” no processo de desarmamento mundial.

O autor cita como exemplo, o Tratado de Tlatelolco (1967), o qual pretendia criar uma zona livre de armas nucleares na América Latina e no Caribe e que, ao mesmo tempo, serviu como modelo a outras iniciativas neste sentido, como o Tratado de Rarotonga (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*), o Tratado de Bangcoc (*Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone*) e o Tratado de Pelindaba (*The African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty*).

Outro avanço significativo surgiu em 2006, com as negociações para a criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares na Ásia Central (*Central Asian Nuclear Weapon-Free Zone*), integrada por Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão e, como bem enfatiza o autor, numa das regiões mais sensíveis do planeta, tendo em vista suas fronteiras: Rússia, Irã, Afeganistão, Paquistão e China. Tais zonas livres de armas nucleares podem ser consideradas hoje peças essenciais do regime de não-proliferação. (PANELLI, 2008, pp.393-394).

Hoje, passados mais de quarenta anos do estabelecimento do TNP, este seria o número aproximado do arsenal das principais potências nucleares do mundo:

Número estimado de ogivas (2004)

1. Rússia - 8.500 (mais 11.000 em estoque)
2. Estados Unidos da América - 7.000 (mais 3.000 em estoque)
3. China – 420
4. França – 350
5. Grã-Bretanha – 200
6. Israel - 75 a 200
7. Índia - 45 a 95
8. Paquistão 30 a 50

Fonte: Arms Control Association 2004, BBC in Panelli César, 2008.

Percebe-se pelos dados acima, que as duas grandes potências da Guerra Fria (EUA e URSS) seguem mantendo a liderança em termos de arsenais nucleares no mundo, sendo esta mesma liderança incontestável por qualquer outra nação do mundo. Mesmo a China, que é tida como grande potência emergente, ainda está num distante 3ª lugar, com apenas 420 ogivas. Recentemente a Coreia do Norte também revelou possuir um arsenal nuclear, sendo que seu arsenal ainda é desconhecido, e mantido em sigilo.

Como afirma Henry Kissinger, em seu artigo intitulado *A World Free of Nuclear Weapons*, as armas nucleares ainda se constituem numa grande ameaça para o mundo:

Nuclear weapons today present tremendous dangers, but also an historic opportunity. U.S. leadership will be required to take the world to the next stage -- to a solid consensus for reversing reliance on nuclear weapons globally as a vital contribution to preventing their proliferation into potentially dangerous hands, and ultimately ending them as a threat to the world. Nuclear weapons were essential to maintaining international security during the Cold War because they were a means of deterrence. The end of the Cold War made the doctrine of mutual Soviet-American deterrence obsolete. Deterrence continues to be a relevant consideration for many states with regard to threats from other states. But reliance on nuclear weapons for this purpose is becoming increasingly hazardous and decreasingly effective. (KISSINGER, 2007,p.01)¹¹

¹¹ As armas nucleares apresentam atualmente perigos tremendos, mas também uma oportunidade histórica. A liderança dos EUA deverá levar o mundo a uma próxima fase - a um consenso sólido para reverter a confiança nas armas nucleares a nível mundial, em uma contribuição vital para impedir a sua proliferação em mãos potencialmente perigosas, e, finalmente, desmantelando as mesmas como uma ameaça para o mundo. As armas nucleares foram essenciais para manter a segurança internacional durante a Guerra Fria, porque elas eram um meio de dissuasão. Contudo, o fim da Guerra Fria fez com que esta doutrina soviético-americana de dissuasão mútua ficasse obsoleta. Dissuasão continua a ser uma consideração relevante para muitos Estados, no que diz respeito às ameaças de outros Estados. Mas o uso das armas nucleares para executar este fim, está se tornando cada vez mais perigoso e cada vez menos eficaz.

Para Moreira (2010), ao início os Estados Unidos da América (EUA) monopolizavam o “*know how*” para a fabricação e o emprego de armas atômicas, buscando manter de todas as formas esse monopólio. No entanto, com o passar do tempo, ficou evidente que os esforços iniciais de controle não seriam capazes de impedir completamente a difusão do conhecimento produzido, e outros países foram adquirindo a capacidade de construir artefatos nucleares, como a ex-URSS, o Reino Unido, França, China, Índia, Paquistão, Israel, Coréia do Norte. (MOREIRA, 2010, p. 01)

Ainda segundo Moreira (2010), os denominados “Estados não-nucleares”, principalmente os países em desenvolvimento, tendem a ver o TNP como um tratado assimétrico e discriminatório, pois o mesmo preserva uma supremacia tecnológica e um modelo de governança mundial que lhes parece desfavorável. O tratado promoveria, na visão destes países, um desequilíbrio de poder e estabeleceria duas categorias de países: os nucleares e os não nucleares.

Contudo, esse tipo de ordem, originada no pós-II Guerra Mundial, vem sendo crescentemente contestada por meio de grupos de pressão, que buscam atuar coordenadamente na defesa de interesses dos países não nucleares. (MOREIRA, 2010, p. 05)

Para o autor, o regime internacional de não-proliferação nuclear segue seu curso, se adaptando à realidade de cada época. No período da Guerra Fria, ele serviu de referência para a contenção da corrida armamentista e, a partir dos anos 90, voltou sua atenção para os atores não estatais e Estados considerados pelas grandes potências como “não confiáveis”.

As diferentes visões sobre a legitimidade do TNP parecem acompanhar a divisão estabelecida pelo próprio tratado, entre países nucleares (e seus aliados mais próximos) e não nucleares, particularmente aqueles com aspirações de galgar posições no sistema internacional.

Os últimos movimentos na área da não proliferação apontam para avanços lentos e graduais na vertente do desarmamento e, ao mesmo tempo, para o endurecimento do controle das tecnologias e bens sensíveis, o que tende a aumentar o cerceamento tecnológico e limitar a transferência de tecnologia para fins pacíficos.

Entretanto, a eficácia do regime está sempre à prova, e o aumento do número de países com armas nucleares é um importante parâmetro: em 1945 havia um e em 2010 são nove.

A ciência nuclear avança, e não parece haver um modo eficaz de conter o conhecimento. As amplas perspectivas do uso pacífico de suas aplicações tecnológicas, particularmente na área de energia, revelam potencial de alavancar o sistema produtivo mundial. O desafio atual do regime internacional de não proliferação nuclear parece ser da mesma natureza do que deu origem ao regime, no pós-II Guerra, mas com magnitude muito maior: como assegurar, de modo justo, a transferência dessa tecnologia para fins pacíficos e, ao mesmo tempo, prevenir a proliferação de armas nucleares. (MOREIRA, 2010, p. 11).

Para Ibrahim Abdul Hak Neto, em seu livro “Armas de Destruição em Massa no Século XXI: Novas Regras para um Velho Jogo - O paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação” (2011), desde o fim da Guerra Fria, o tratamento internacional do problema da proliferação das Armas de Destruição em Massa tem passado por transformações, cujos delineamentos ainda são imprecisos. Contudo, duas grandes tendências poderiam ser identificadas: a primeira seria a da redução do recurso ao multilateralismo, com a emergência de iniciativas mais restritas. Já a segunda seria o surgimento de conceituações novas: além de não disseminação e de não proliferação, o léxico especializado passou a utilizar o termo contra-proliferação, sem que isto esteja necessariamente associado à negociação de um novo instrumento internacional. (ABDUL HAK NETO, 2011, p.12)

Segundo o autor, teria surgido a percepção dos riscos relacionados à proliferação, não apenas de armas nucleares, mas também de armas químicas e biológicas, tanto para Estados como para atores não-estatais. (ABDUL HAK NETO, 2011, p.13).

Para concluir, é importante ressaltar que, por mais que o TNP seja um tratado assimétrico e alvo de constantes críticas por parte da comunidade internacional, ele tem cumprido o seu papel de evitar a proliferação nuclear ao redor do mundo, visto que, das quase 200 (duzentas) nações do mundo, apenas um seleto grupo de aproximadamente 10 (dez) países possui arsenais nucleares. Como afirma Panelli (2008):

O TNP pode não ser o melhor dos tratados. Um Tratado que carrega um “Não” em seu nome, desperta o justo ódio numa geração que adotou como lema - mas nunca como prática de vida - o “É proibido proibir”, eco persistente de maio de 1968. A cobrança pertinaz da superação das falhas e fraturas estruturais do TNP é um dever da comunidade internacional. O processo de desarmamento nuclear contemplado pelo TNP precisa espelhar-se no exemplo da Convenção de Armas Químicas, instrumento de não-proliferação muito mais ousado e assertivo porque proíbe a fabricação de tais armas e estabelece prazos rígidos para a destruição dos arsenais existentes. (PANELLI, 2008, p.414)

Em outras palavras, o TNP pode não ser o melhor dos Tratados e estar bem longe do ideal de um acordo internacional simétrico e democrático, mas mal ou bem, ele vem cumprindo ao longo desses anos a função de evitar uma guerra nuclear de proporções catastróficas, bem como a “destruição de todos por todos”.

2.3 Histórico da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica).

2.3.1 Introdução.

O texto do TNP reforçava o regime de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e consagrava a legitimidade do uso pacífico da energia nuclear, da mesma forma que reconhecia a necessidade de pôr termo aos testes de explosão nuclear e dar início a um amplo processo de desarmamento. A AIEA é anterior ao próprio TNP, e foi estabelecida como uma organização autônoma no seio das Nações Unidas no ano de 1957, sendo que seus objetivos principais são: a promoção do uso pacífico da energia nuclear e o desencorajamento dos usos para fins militares de armas atômicas. A AIEA possui a sua sede em Viena e conta com 150 Estados-membros, cujos representantes se encontram anualmente para uma Conferência Geral, onde elegem 35 membros para o Conselho de Governadores. Esse Conselho reúne-se cinco vezes por ano e prepara as decisões que serão ratificadas pela Conferência Geral

Com o incremento da proliferação nuclear na década de 1990, as tarefas da AIEA passaram a incluir as inspeções e investigações de suspeitas de violações do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, sob mandato das Nações Unidas. Contudo, caso encontre indícios de uso militar em programas que inspeciona, apenas poderá reportá-los ao Conselho de Segurança das Nações

Unidas, que é o órgão que possui a prerrogativa exclusiva de adoção de medidas coercitivas. (www.iaea.org).

A Agência se define como um centro de cooperação no campo nuclear e como uma organização que trabalha com seus Estados-membros e com múltiplos parceiros ao redor do mundo para promover tecnologias nucleares pacíficas e seguras.

Como diz David Fischer, em seu livro *History of the International Atomic Agency*,

The IAEA's history illustrates these points. Its genesis was President Eisenhower's address to the General Assembly of the United Nations on 8 December 1953, though many of the ideas he presented had earlier roots. Diplomats and lawyers, advised by scientists, and drawing on the precedents set by other organizations, developed these ideas into a charter of an international agency, the IAEA Statute, which 81 nations unanimously approved in October 1956. (Fischer, 1997, p.01)¹²

A Agência surgiu como uma proposta de um presidente norte-americano (Eisenhower) e foi aceita e ratificada por 81 nações em 1956. Vale salientar que ela nasceu amparada no conhecimento técnico de diplomatas, advogados e cientistas e, também, baseada na jurisprudência internacional de outras organizações internacionais de direito público.

Ainda segundo Fischer,

In the years following Eisenhower's speech and the approval of the IAEA's Statute the political and technical climate had changed so much that by 1958 it had become politically impracticable for the IAEA to begin work on some of the main tasks foreseen in its Statute. But in the aftermath of the 1962 Cuban missile crisis, the USA and the USSR began seeking common ground in nuclear arms control. As more countries mastered nuclear technology, concern deepened that they would sooner or later acquire nuclear weapons, particularly since two additional nations had recently 'joined the club', France in 1960 and China in 1964. The safeguards prescribed in the IAEA's Statute, designed chiefly to cover individual nuclear plants or supplies of fuel, were clearly inadequate to deter proliferation. There was growing support for international, legally binding, commitments and comprehensive safeguards to stop the further spread of nuclear weapons and to work towards their eventual elimination. (FISCHER, 1997, p.01)¹³

¹² Tradução livre: A história da AIEA ilustra estes pontos. Sua gênese foi o discurso do presidente Eisenhower à Assembléia Geral das Nações Unidas em 08 de dezembro de 1953, embora muitas das idéias que ele apresentou tivessem raízes anteriores. Diplomatas e advogados, aconselhados por cientistas, e com base em precedentes estabelecidos por outras organizações, desenvolveram essas idéias em uma carta de uma agência internacional, o Estatuto da AIEA, que 81 nações aprovaram por unanimidade em outubro de 1956.

¹³ Tradução livre: Nos anos seguintes ao discurso de Eisenhower e à aprovação do Estatuto da AIEA, o clima político e técnico tinha mudado tanto que, em 1958, tornou-se politicamente inviável para a AIEA começar a trabalhar em algumas das principais tarefas previstas no seu Estatuto. Mas, no rescaldo da crise dos mísseis de Cuba em 1962, os EUA e a URSS começaram a procurar um terreno comum no

A Agência teve que, durante sua história, implantar medidas cada vez mais coercitivas para deter a proliferação de armas nucleares, já que o estatuto inicial que permitia a ela realizar investigações unicamente em usinas nucleares ou no abastecimento de combustíveis se mostrou insuficiente para deter as ambições nucleares de diversas nações ao redor do mundo. Ainda hoje a Agência está constantemente buscando novos meios de controle mais efetivos da produção de armas nucleares.

Um exemplo disto é a pressão que esta organização internacional tem exercido sobre muitas nações para que as mesmas assinem o Protocolo Adicional do TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), que permitiria à Agência realizar fiscalizações ainda mais “invasivas” nas usinas nucleares dos países signatários do protocolo adicional. Para José Goldemberg, professor da USP, “esse tratado (o TNP) pode parecer discriminatório, mas impediu a proliferação nuclear durante várias décadas” (Goldemberg, 2011)

O presidente Kennedy, na década de 1960, acreditava que, no fim do século, mais de 20 países possuiriam armas nucleares e que essas armas seriam usadas em conflitos regionais com o risco de provocar uma conflagração mundial. Para os "cinco grandes", a posse das armas nucleares desencorajou ataques nucleares preventivos em razão do temor da retaliação. Bem ou mal, essa visão impediu uma guerra nuclear entre as grandes potências e, com o fim da "guerra fria", elas reduziram progressivamente seus arsenais nucleares. O último acordo entre os Estados Unidos e a Rússia, recentemente aprovado pelos dois países, reduziu o arsenal nuclear americano de dezenas de milhares de ogivas para pouco mais de mil.

O objetivo final desses acordos é, nas palavras do presidente Barack Obama, "um mundo sem armas nucleares". Ainda segundo Goldemberg, o Protocolo Adicional da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), abriria caminho para a fiscalização de todas as instalações nucleares do país (mesmo

controle de armas nucleares. À medida que mais países dominavam a tecnologia nuclear, a preocupação aumentava com relação à aquisição por parte destes países de armas nucleares, principalmente depois que duas novas nações tinham recentemente "se juntado ao clube", França em 1960 e China em 1964. As garantias previstas no Estatuto da AIEA, projetado principalmente para cobrir unicamente usinas nucleares ou o abastecimento de combustível, foram claramente insuficientes para deter a proliferação. Houve um apoio crescente de salvaguardas internacionais juridicamente vinculativas, autorizações e demais medidas para evitar a propagação de armas nucleares e trabalhar para a sua eventual eliminação.

as "não declaradas"). Atualmente, a AIEA só tem autorização para inspecionar as instalações nucleares declaradas¹⁴.

Para Fischer (1997), os anos 1970 mostraram que o TNP seria aceito por quase todos os principais países industrializados, e pela grande maioria dos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as perspectivas para a energia nuclear melhoraram consideravelmente. A tecnologia amadureceu e estava disponível comercialmente. Por outro lado, a crise do petróleo de 1973 aumentou a busca pela opção energética nuclear. As funções da AIEA tornaram-se nitidamente mais importantes. (FISCHER, 1997, p.02)

Contudo, segundo o autor, a primeira onda de entusiasmo em todo o mundo pela energia nuclear durou apenas duas décadas. Até o início de 1980, a demanda por novas usinas nucleares havia declinado acentuadamente na maioria dos países ocidentais, e "encolheu" a quase zero nestes países após o acidente de Chernobyl de 1986.

Paradoxalmente, quando tudo estava bem com a energia nuclear, os governos dos países que tinham avançado em suas indústrias nucleares tendiam a manter a AIEA à distância; contudo, quando as coisas iam mal, eles estavam sempre prontos a concordar com um papel mais atuante para a organização. Isto era verdade em duas ocasiões: quando se tornou claro que as salvaguardas da AIEA tinham sido violadas e também após os dois grandes acidentes que aconteceram em usinas nucleares.

Em 1991, a descoberta de um programa clandestino de armamentos no Iraque semeou dúvidas sobre a adequação das salvaguardas da AIEA, mas também levou a medidas para fortalecê-las, algumas das quais foram postas à prova, quando a República Popular Democrática da Coreia tornou-se o segundo país a ser descoberto violando seu acordo de salvaguardas do TNP.

O acidente de *Three Mile Island*, e especialmente o desastre de Chernobyl, persuadiram governos para reforçar o papel da AIEA no esforço da segurança nuclear. (FISCHER, 1997, p.02)

No início de 1990, o fim da Guerra Fria e a conseqüente melhora na segurança internacional, eliminaram virtualmente o perigo de um conflito nuclear a nível mundial. A ampla adesão a tratados regionais destacou o *status*

¹⁴Disponível em: <http://sergyovitro.blogspot.com/2011/02/o-protocolo-adicional-jose-goldemberg.html>.

da América Latina, África e Sudeste Asiático, bem como Sul do Pacífico de áreas livres de armas nucleares.

Agora, no início do século XXI, a Agência tem se notabilizado pelo combate aos programas nucleares do Irã e da Coreia do Norte, bem como pela verificação da utilização pacífica e do armazenamento de resíduos nucleares provenientes de artefatos desmontados pelas potências nucleares da Guerra Fria como EUA e Rússia.

2.3.2 - A Criação da AIEA.

Em 08 de dezembro de 1953, o presidente dos Estados Unidos da América, Dwight D. Eisenhower, propôs à Assembléia Geral das Nações Unidas a criação de uma organização para promover o uso pacífico da energia nuclear, e procurar garantir que esta mesma energia nuclear não servisse a qualquer propósito militar.

Eisenhower levou a proposta de criação da AIEA à ONU, e ajudou a moldar a cooperação internacional no uso civil da energia nuclear até 1978, quando uma grande mudança na legislação nuclear americana sinalizou o fim do programa "Átomos para a Paz" de Eisenhower.

"Átomos para a Paz" foi a primeira iniciativa de políticas de desenvolvimento da tecnologia nuclear voltada exclusivamente para fins pacíficos. "Os EUA asseguram diante dos senhores, e, portanto diante do mundo, sua determinação em ajudar a resolver o temível dilema atômico - dedicar seu coração e sua mente inteiros a encontrar a maneira pela qual a miraculosa inventividade do homem não seja dedicada à sua morte, mas consagrada à sua vida", declarou o presidente na ocasião.

Na prática, o discurso propunha a criação do que viria a ser a Agência Internacional de Energia Atômica, vinculada à ONU, e a cooperação para a formação de técnicos e instituições de pesquisa sobre energia nuclear, desde que necessariamente aplicada a usos civis, como a medicina, a agricultura e a geração de energia elétrica¹⁵.

Eisenhower começou seu discurso com um aviso sombrio: "testes demonstraram que armas de hidrogênio se mostraram centenas de vezes mais

¹⁵ Disponível em http://operamundi.uol.com.br/noticias_ver.php?id. Conteudo= 2200.

potentes que as bombas que destruíram Hiroshima e Nagasaki. E a tecnologia secreta para se fazer a bomba atômica não é só nossa. A tecnologia também é dominada pelo Reino Unido, Canadá e União Soviética podendo ainda, eventualmente, ser compartilhada por outros.”

A parte central da proposta de Eisenhower era a criação de uma organização internacional, uma agência de energia atômica "para que os governos, principalmente os envolvidos, fizessem contribuições conjuntas "de seus estoques de material cindível e urânio natural.

Contudo, os EUA procurariam mais que a mera redução ou eliminação de materiais nucleares para fins militares. "Não é suficiente retirar essa arma das mãos dos soldados. Ela deve ser colocada nas mãos daqueles que sabem [...] como adaptá-la às artes de paz. "A agência proposta seria responsável pela captação, armazenamento e proteção deste banco de materiais físseis e outros. Seria necessário desenvolver métodos que garantissem que os materiais nucleares "seriam utilizados para servir a fins pacíficos da humanidade". (FISCHER, 1997, p.09)

A visão de Eisenhower foi calorosamente elogiada e também muito criticada. O elemento central do seu plano acabou não dando em nada, pois o plano, segundo o qual a AIEA serviria como um banco de materiais nucleares dos EUA e da União Soviética, não obteve êxito.

Por quase quarenta anos após o seu nascimento, em 1957, a AIEA permaneceu essencialmente irrelevante para a corrida às armas nucleares. Contudo, o fim da Guerra Fria reviveu a idéia de colocar em prática operações envolvendo artefatos nucleares, incluindo os materiais de desmantelamento das armas atômicas, sob vigilância da AIEA, criando assim a confiança de que este material não seria utilizado para fins militares. (FISCHER, 1997, p.10)

Ainda segundo o autor, o mundo teria de esperar até o fim da Guerra Fria para presenciar as primeiras decisões no sentido de reduzir os arsenais nucleares. Enquanto isso, o contrário estava acontecendo. Sob a Presidência de Eisenhower o arsenal nuclear dos EUA cresceu de 1.200 ogivas em 1952 para 18.700 em 1960, tendo o arsenal soviético aumentado de 50 para 1700 ogivas. E, por fim, entre 1953 e 1954, o Secretário de Estado John Foster Dulles enunciou a política de "Retaliação Maciça", a qual consistia no fato de que os EUA usariam seu crescente arsenal nuclear para combater qualquer

ataque a seus aliados, bem como aos próprios EUA, até mesmo em retaliação a um ataque com armas convencionais. (FISCHER, 1997, p.11)

Por fim, no início dos anos 1960, tornou-se uma causa comum dos Estados Unidos e da União Soviética parar com a propagação das armas nucleares. Depois de 1963, a cooperação entre as duas potências conseguiu manter a retórica hostil e as disputas da Guerra Fria para fora das salas de reunião da AIEA, o que acabou melhorando a eficácia de seu Conselho de Governadores bem como de seu Secretariado. (FISCHER, 1997, p.12)

2.3.3 - Negociação do Estatuto da AIEA.

Segundo Fisher, quando os EUA entregaram à União Soviética as propostas de Eisenhower para a criação de um estatuto da AIEA, as primeiras reações soviéticas foram de desprezo. Em 19 de março de 1954, o Departamento de Estado dos EUA entregou ao embaixador soviético Georgy Zaroubin um esboço de estatuto para a agência, elaborado com base na proposta do Presidente Eisenhower, bem como cinco novos memorandos durante os meses seguintes. Tais memorandos continham muitas das características do Estatuto aprovado dois anos depois por 81 países (entre eles a União Soviética).

Contudo, em 1954 a idéia de uma agência dos "átomos pela a paz" ainda era inaceitável para a URSS. Ressalta-se que o mundo vivia a realidade da Guerra Fria, e qualquer tentativa de diminuir ou controlar o poder de dissuasão de um país era vista com muita desconfiança. (FISCHER, 1997, p.12). É interessante perceber que, já no início, a Agência desperta sentimentos de desconfiança entre os Estados signatários. Em dezembro de 1954, o Reino Unido apresentou ao Departamento de Estado dos EUA o primeiro texto de um projeto de estatutos para a nova agência. Os EUA logo responderam com uma versão própria sua.

Em 1955, os EUA juntamente com o Reino Unido, França, Canadá, Austrália, África do Sul, Bélgica e Portugal, começaram as negociações em Washington, com base no projeto anglo-americano. A estrutura que este grupo de oito países previu para a AIEA, e o qual resultou desta discussão, foi bastante próxima ao do texto final do Estatuto da Agência, aprovado em 1957. Ao contrário da maioria dos organismos intergovernamentais criados após a II

Guerra Mundial, a AIEA iniciou operando, em alguns aspectos, como uma organização comercial, comprando e revendendo energia nuclear.

A única obrigação legal que um Estado assumiria juntando-se à AIEA seria pagar a sua parte no custo das operações da Agência. A menos que recebesse assistência da AIEA, nenhum Estado-Membro seria obrigado a aceitar salvaguardas ou normas de segurança da Agência.

Neste aspecto, o Estatuto é o mesmo de hoje, quarenta anos mais tarde. Importante ressaltar que o acordo da União Soviética, em julho de 1955, para se juntar às negociações da AIEA, e o eventual acordo entre os EUA e a URSS para criar uma nova agência internacional em um campo vital e sensível, teria sido inconcebível durante os últimos anos de Stalin. Juntamente com o progresso em outras negociações, o acordo sobre a AIEA marcou o primeiro grande “degelo” no pós-guerra nas relações entre Moscou e Washington.

Na Assembléia Geral, no Outono de 1955, ficou acordado que o grupo de oito nações seria ampliado para doze e que uma versão revista do projeto de Estatuto seria distribuída a todos os membros das Nações Unidas e suas agências especializadas, sendo acordado, também, que uma conferência seria realizada na sede da ONU no final de 1956, para analisar e dar a aprovação final do Estatuto.

Em 27 de fevereiro de 1956, a URSS, a Checoslováquia, o Brasil e, também, a Índia se juntaram ao grupo de Washington - dois 'socialistas' e dois países em desenvolvimento. Durante oito semanas (de 27 de Fevereiro até 18 de Abril de 1956) o grupo de doze nações elaborou um Estatuto em grande parte da mesma forma e com o mesmo conteúdo que ele possui hoje. O grupo pode ser considerado como o principal arquiteto coletivo do estatuto da AIEA, porém o mesmo sendo construído sobre as fundações estabelecidas pelo projeto inicial das oito nações. (FISCHER, 1997, p.35)

2.3.4 - Os objetivos e funções da AIEA.

Durante a Conferência, o grupo de doze nações reafirmou o duplo objetivo da AIEA, definido pelo grupo inicial de oito países: o propósito da Agência seria “promover o uso pacífico da energia nuclear e ao mesmo tempo procurar garantir que esta energia não fosse utilizada para fins militares ”(artigo II). Em síntese, a AIEA teria o poder de:

- promover qualquer ação necessária no sentido de incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e as aplicações práticas da energia nuclear para fins pacíficos (Artigo III.A.1);

- fornecer materiais, serviços, equipamentos e instalações para tais pesquisas, bem como fomentar o desenvolvimento das aplicações práticas da energia atômica, sempre com a devida atenção para as necessidades das áreas menos desenvolvidas do mundo. (artigo III.A.2);

- promover o intercâmbio de informação científica e técnica (artigo III.A.3) e estabelecer e aplicar salvaguardas para garantir que a assistência de qualquer tecnologia nuclear associada à AIEA não seja usada para fins militares - e aplicar essas garantias, se assim for solicitada, a qualquer acordo bilateral ou multilateral (Artigo III.A.5);

- estabelecer ou aprovar normas de segurança nuclear (artigo III.A.6).

A primeira Conferência Geral, celebrada em 1957, requereu que a Agência concedesse prioridade ao trabalho em benefício dos países em desenvolvimento. E, em 1959, a AIEA lançou um programa totalmente voltado à assistência técnica, sob o qual organizou treinamento e cursos, bem como forneceu bolsas de estudo. Por meados dos anos 1990, o programa foi avaliado em 60 milhões de dólares por ano. Outra cláusula significativa exigida da AIEA foi a de "conduzir suas atividades em acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas, para promover a paz e a cooperação internacional e, também, em conformidade com as políticas ONU, promover o estabelecimento de salvaguardadas em todo o mundo com a finalidade do desarmamento nuclear, bem como dos acordos internacionais celebrados em conformidade com tais políticas "(artigo III.B.1).

Para finalizar, é importante ressaltar que, apesar de inicialmente a Agência ter seu estatuto negociado apenas entre oito potências mundiais, depois este mesmo estatuto contou com a contribuição de países em desenvolvimento como o Brasil e a Índia, o que acabou por contribuir para uma maior democratização das decisões na organização.

2.3.5 Estrutura e Funcionamento da Agência.

A AIEA tem a sua sede em Viena, (Áustria), e possui 150 Estados membros, cujos representantes se encontram anualmente para uma Conferência Geral onde elegem 35 membros para o Conselho de Governadores. Este Conselho reúne-se cinco vezes por ano, e prepara as decisões que serão ratificadas pela Conferência Geral. Com o incremento da proliferação nuclear na década de 1990, as tarefas da AIEA passaram a incluir as inspeções e investigações de suspeitas de violações do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, sob mandato das Nações Unidas.

Contudo, caso encontre indícios de uso militar em programas que inspeciona, apenas poderá reportá-los ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, que é o órgão que possui a prerrogativa exclusiva de adoção de medidas coercitivas. A Agência se define como um centro de cooperação no campo nuclear (*center of cooperation in the nuclear field*) e como uma organização que trabalha com seus Estados-membros, e com múltiplos parceiros ao redor do mundo para promover tecnologias nucleares pacíficas e seguras (*the agency works with its Member States and multiple partners worldwide to promote safe, secure and peaceful nuclear technologies*). (Fonte: <http://www.iaea.org>).

Segundo o artigo III do Estatuto da AIEA (1957), esta possui como atribuições, entre outras: fomentar e facilitar em todo o mundo o desenvolvimento e a utilização prática da energia atômica para fins pacíficos, e também evitar que a mesma seja utilizada de maneira a servir para fins militares.¹⁶

Em seu artigo V, o Estatuto afirma que haverá uma Conferência Geral, composta de representantes de todos os membros da Agência, a qual se reunirá todos os anos, em sessão ordinária, e terá as sessões extraordinárias, as quais serão convocadas pelo Diretor-Geral ou a pedido da Junta de Governadores, ou mesmo da maioria dos seus membros. As sessões serão então realizadas na sede da Agência, a não ser que a Conferência Geral decida de outro modo.

¹⁶ Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/AIEA/AIEA.htm>

Ainda segundo o estatuto, cada membro será representado nas sessões por um delegado, o qual poderá ser acompanhado por suplentes e conselheiros. Estão, ainda, entre as atribuições da conferência geral: eleger os membros do Conselho dos Governadores; aprovar a admissão de novos membros; suspender os privilégios e direitos de qualquer membro; estudar o relatório anual do Conselho; aprovar os relatórios a enviar às Nações Unidas; aprovar a nomeação do diretor-geral, entre outras.

O Conselho ou Junta de Governadores tem a função de elaborar, para a Conferência Geral, um relatório anual acerca dos assuntos da Agência e a respeito de todos os projetos aprovados pela Agência. O Conselho elabora, também, para apresentar à Conferência Geral, todos os relatórios que a Agência tem ou pode vir a ter de apresentar às Nações Unidas ou a qualquer outra organização cuja atividade esteja em relação com a da Agência. Estes documentos, assim como os relatórios anuais, são apresentados aos membros da Agência pelo menos um mês antes da sessão anual ordinária da Conferência Geral. Esta Junta é composta por 20 membros, eleitos pela Conferência Geral.

Ainda segundo o Estatuto, a Junta de Governadores será integrada da seguinte forma: a junta que estiver em término de mandato designará para formar parte da nova junta os dez membros mais adiantados em tecnologia de energia atômica, inclusive na produção de materiais básicos, e ao membro mais adiantado em tecnologia de energia atômica, inclusive na produção de materiais básicos, das seguintes regiões do mundo, em que não esteja nenhum dos dez membros supra mencionados:

- 1) América do Norte;
- 2) América Latina;
- 3) Europa Ocidental;
- 4) Europa Oriental;
- 5) África;
- 6) Oriente Médio e Ásia Meridional;
- 7) Sudeste Asiático e Pacífico;
- 8) Extremo Oriente.

Cabe à Conferência Geral eleger, para que formem parte da Junta ou Conselho de Governadores, vinte membros, atendendo devidamente à equitativa representação na Junta, em seu conjunto, dos membros das regiões mencionadas acima, a fim de que a Junta inclua sempre nesta categoria: 05

(cinco) representantes da região da América Latina, 04 (quatro) representantes da região da Europa Ocidental, 03 (três) representantes da região da Europa Oriental, 04 (quatro) representantes da região da África, 02 (dois) representantes da região do Oriente Médio e Ásia Meridional, (01) um representante da região do Sudeste Asiático e do Pacífico e um representante da região do Extremo Oriente.

Nenhum membro desta categoria poderá, ao terminar seu mandato, ser reeleito na mesma categoria para o seguinte período de funções: a) um membro a mais de entre os pertencentes às seguintes regiões: Oriente Médio e Ásia Meridional, Sudeste Asiático, Pacífico e Extremo Oriente; b) um membro a mais de entre os pertencentes às seguintes regiões: África, Oriente Médio e Ásia Meridional, Sudeste da Ásia e Pacífico.

Percebe-se, pelo arranjo eleitoral da Junta de Governadores, que há uma preocupação com a distribuição equitativa de vagas ao redor do mundo, bem como uma busca pela tomada de decisões de forma democrática. Percebe-se também que não há nenhum membro com poder de veto, por exemplo, como podemos verificar no Conselho de Segurança da ONU, o qual possui cinco membros permanentes com poder de veto: EUA, Rússia, China, França e Inglaterra.

O Artigo VII do Estatuto da AIEA (1957) afirma que os funcionários da Agência serão chefiados por um diretor-geral. O diretor-geral é nomeado pela Junta de Governadores, por um período de quatro anos, com a aprovação da Conferência Geral. O diretor-geral é o mais alto funcionário da Agência. O diretor-geral é também responsável pelo recrutamento, organização e direção do pessoal da Agência, porém ele fica subordinado à autoridade da Junta de Governadores bem como sujeito à sua fiscalização. Este pessoal compreende os especialistas de questões científicas e técnicas e todos os outros agentes qualificados necessários para a realização dos objetivos e do desempenho das funções da Agência.

O atual diretor-geral da AIEA é Yukiya Amano, um experiente diplomata japonês, eleito em 2010 para o cargo. Formado em Direito, e também especialista nos temas do "desarmamento internacional" e nos "esforços de não-proliferação nuclear", o embaixador estudou em universidades da França e serviu como representante japonês em várias discussões sobre desarmamento

da ONU e na própria AIEA. Ele é visto por muitos como um tecnocrata despolitizado, que vai tomar decisões imparciais, sem influência de posições ideológicas.

Yukiya Amano assume depois de doze anos de administração de Mohamed El-Baradei, um diretor-geral que ficou conhecido por declarar suas opiniões abertamente e possuir uma posição político-ideológica bem definida. El-Baradei defendeu abertamente a posição de que o Iraque não possuía armas de destruição em massa, contrariando as acusações da administração Bush, antes da invasão do país em 2003.

Amano promete ser diferente de El-Baradei. Em recente entrevista a jornalistas, ele afirmou que: “O diretor-geral da agência é uma pessoa independente. Vou continuar a ser independente de qualquer grupo ou região¹⁷. Porém, não podemos esquecer de que o diplomata Amano ganhou um forte apoio de muitos países ocidentais em sua eleição, já que estes estão ansiosos para que a AIEA adote medidas mais duras contra a proliferação de armas nucleares. E devemos levar em consideração o fato de que este apoio das potências ocidentais pode vir a ser “cobrado” por tais países posteriormente. Já por outro lado, sua ascensão preocupou alguns países em desenvolvimento, que vêem no princípio da não proliferação uma desculpa para lhes negar uma parcela justa do conhecimento nuclear.

Amano seria, na visão de muitos países periféricos, um “trunfo” dos países centrais, para radicalizar a posição da não-proliferação nuclear e exercer cada vez mais pressão sobre países que desejam dominar o ciclo completo do enriquecimento de urânio (dentre eles o Brasil), mesmo que este conhecimento seja apenas para fins pacíficos. Ainda mais neste momento, em que os EUA pressionam o Brasil e demais países a assinarem o Protocolo Adicional do TNP, que visa dar mais poderes à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) em suas inspeções às atividades nucleares. Contudo, não há como saber com certeza se este diretor-geral é influenciado diretamente pelas potências ocidentais, já que as decisões da Agência não passam apenas por Amano, mas, também, pela Junta de Governadores.

17 Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,novo-diretor-geral-da-aiea-defende-postura-firme-com-ira,475012,0.htm>. Acessado em 31 de Janeiro de 2010.

Desta forma, apresentados os aspectos técnicos da AIEA e do TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), será analisado um caso empírico de atuação desta organização no plano internacional: a República Islâmica do Irã.

3. ESTUDO DE CASO: IRÃ

3.1 - Introdução:

Para Augusto Luna de Moura e Ivan Ferraz Lemke (2011) o programa nuclear iraniano tem início na década de 1950, quando da democratização da tecnologia nuclear para fins pacíficos, iniciada em 1953 com o programa “Átomos para a paz”. (cf. Capítulo II desta dissertação).

O Irã e o Paquistão foram os primeiros países beneficiados com o programa, que previa a instalação de reatores nucleares pela empresa norte-americana *American Machine and Foundry* em seus respectivos territórios. A ajuda dos EUA e seu conseqüente apoio ao programa nuclear iraniano permaneceu até a Revolução Islâmica de 1979 quando o governo do xá Reza Pahlevi, simpático aos Estados Unidos, foi derrubado por líderes religiosos islâmicos, liderados pelo aiatolá Ruhollah Khomeini que instituiu a República Islâmica do Irã com o objetivo de blindar o país da influência ocidental e fundamentar as leis nacionais nos ensinamentos contidos no Alcorão e demais escrituras sagradas do Islã.

Na época, a empresa alemã Kraftwerk, contratada para construir dois reatores nucleares em solo iraniano, abandonou as obras, alegando falta de pagamento por parte do governo iraniano, não obstante a pressão estadunidense tenha sido o fator determinante da retirada. (MOURA e LEMKE, 2011)

Em 1995, após um acordo entre o Irã e a Rússia, a construção dos reatores foi reiniciada, e estabelecia o ano de 2009 como prazo de entrega da usina nuclear Busher I, o que não ocorreu.¹⁸

Desde então, o programa nuclear iraniano tem sido “bombardeado” por acusações e questionamentos de países ocidentais (sobretudo os EUA, o Reino Unido, a França e a Alemanha) que colocam em xeque as reais intenções do país com o enriquecimento de urânio, temendo que este possa ser destinado à produção de ogivas nucleares. Por outro lado, o governo iraniano nega, veementemente, as acusações de que seu programa nuclear seja destinado para fins militares, ao mesmo tempo em que reafirma o

18 Disponível em http://siem.ufsc.br/files/2011/03/CAPAGUIA_merged_final.pdf#page=28

compromisso assumido ao assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de destinar a energia atômica tão-somente para fins pacíficos.

Ainda segundo Augusto Luna de Moura e Ivan Ferraz Lemke (2011), é a partir de meados da década de 1990 que a Comunidade internacional volta a direcionar os olhos para o projeto nuclear iraniano, temendo a possibilidade de este ser destinado à fabricação de armas nucleares. O Irã, que diz ser favorável a uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio, passou a ser acusado de desenvolver, clandestinamente, um programa nuclear.

Deve-se levar em conta que tal afirmação por parte do Irã sempre tomou como referência Israel, pois apesar dos israelenses não admitirem, nem negarem publicamente que possuem armas nucleares, há uma estimativa de que eles possuam uma considerável quantidade de ogivas.

E, considerando-se as péssimas relações diplomáticas entre ambas as nações, bem como a retórica agressiva dos dirigentes iranianos em relação a Israel, é de se supor que a república islâmica sustente apenas na retórica tal desejo (de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio).

Não podemos esquecer de que o presidente do Irã, Mahmud Ahmadinejad, já afirmou, em passado recente, que Israel seria um “cadáver fedorento” e que deveria ser “varrido do mapa”¹⁹. E não haveria nada mais apropriado do que um arsenal nuclear, para “varrer” outra nação do mapa.

Desde o ano de 2002, data em que foram apresentados indícios concretos de que haveria um programa nuclear no Irã (foram divulgadas fotos de duas instalações nucleares, omitidas pelo governo iraniano), a AIEA vem desempenhando um papel importante no sentido de fiscalizar e exercer pressão sobre o governo de Teerã. O programa nuclear do Irã, que já vinha desde aquele ano (2002) sendo alvo de críticas por parte das potências ocidentais, gerou maior desconfiança em 2010, com a descoberta de uma usina secreta de enriquecimento de urânio na cidade sagrada de Qom, a cerca de 120 quilômetros da capital, Teerã. A CIA americana e as agências de inteligência européias já tinham suspeitas de que nesta montanha se construía uma nova usina nuclear, mas optaram por não fazer anúncios oficiais antes de possuírem provas efetivas.

¹⁹ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u690721.shtml>

Contudo, os aiatolás perceberam que tinham sido descobertos e enviaram uma carta à sede da AIEA em Viena, na Áustria (agência à qual o Irã possui a obrigação de informar a respeito de todos os avanços nesta área, já que é um Estado signatário do Tratado de Não-Proliferação Nuclear) falando, em termos vagos, de uma nova usina de enriquecimento de urânio.

Segundo informações constantes nos relatórios da própria AIEA, desde 2002, que o Diretor Geral tem reportado à Junta ou Conselho de Governadores (órgão já detalhado no capítulo II) suas preocupações acerca da natureza do programa nuclear iraniano. Tais preocupações se justificam pelo aparecimento de indícios e de informações que indicavam que o Irã teria construído um grande edifício subterrâneo em *Natanz* relacionado às questões nucleares, como uma planta de produção de água pesada em Arak.

Entre 2003 e 2004, a Agência confirmou o número de falhas significativas por parte do Irã em cumprir as obrigações no âmbito do Acordo de Salvaguardas²⁰ no que se refere à comunicação de material nuclear, ao processamento e, também, no tocante ao uso de material nuclear não declarado e à falta de informações acerca do material nuclear recebido, armazenado e processado.

O Irã continua afirmando que seu programa nuclear possui tão somente a finalidade de produzir energia elétrica, e que a usina de *Qom* só foi construída dentro de uma montanha e ao lado de uma base da Guarda Revolucionária, para garantir os avanços nucleares do país, caso ele seja atacado pelos EUA ou por Israel. No entanto, os Estados Unidos e a Europa desconfiam das reais intenções do governo de *Mahmoud Ahmadinejad*.

Há muitos motivos para imaginar que o país persa esteja mesmo buscando um artefato nuclear, tendo em vista sua delicada posição geopolítica na região. Não podemos esquecer de que o Irã está geograficamente muito próximo de potências nucleares como Israel, Índia, Paquistão e Rússia, sem mencionar o fato de que faz fronteira com dois países ocupados pelos EUA: Iraque e Afeganistão.

²⁰O Acordo de Salvaguardas do TNP consiste num acordo pelo qual os Estados nucleares assumem o compromisso de submeter à inspeção todas as suas instalações nucleares. O objetivo do Acordo de Salvaguardas é verificar se há desvio de material nuclear da instalação (reatores, fábricas de enriquecimento, etc.) para outros fins, em especial militares.

Para examinar o papel da AIEA na questão do Irã, este capítulo apresentará uma síntese dos documentos disponibilizados pela Agência. Dessa forma, será possível compreender a função da AIEA no exercício de pressão sobre a teocracia iraniana.

Este terceiro capítulo está dividido em uma seção na qual faço uma análise dos relatórios da AIEA acerca do programa nuclear iraniano, a qual possui como marco temporal o período de 2003 a 2011, iniciando-se com informações constantes do primeiro relatório fornecido pela Agência, em 06 de Junho de 2003. Tais relatórios estão disponíveis no site da AIEA (www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/iaea_reports.shtml).

Posteriormente realizo uma análise da efetividade da Agência no regime internacional de segurança, com base nos critérios estabelecidos por Oran Young.

3.2 - Análise dos Relatórios.

3.2.1 - Introdução.

Em seu relatório datado de Junho de 2003, no item D (Conclusões e Apreciação Inicial), a AIEA afirma que o Irã não cumpre com as obrigações firmadas no Acordo de Salvaguardas no que diz respeito à apresentação de relatórios acerca de materiais nucleares, seu subsequente processamento e uso, bem como acerca das instalações onde estes materiais se armazenaram e processaram.

A Agência cita, então, como exemplos: a omissão em declarar a importação de urânio natural em 1991 e sua posterior transferência para continuar o processamento; a omissão em declarar as atividades relacionadas a seu posterior processamento e uso do urânio natural importado, incluídas a importação e perda do material importado; omissão em declarar as instalações onde se receberam, se armazenaram e processaram estes materiais, entre outros.

Neste mesmo relatório a AIEA afirma no “item 35”, que incentivou reiteradas vezes o Irã a assinar um protocolo adicional já que, segue o relatório, quando estes protocolos não estão em vigor, são limitadas as possibilidades que a Agência possui de dar garantias confiáveis da ausência de

atividades nucleares não declaradas. Desta forma, é sugerida ao Irã sua adesão a um “protocolo adicional”.

Já em relatório datado de Junho de 2003, em seu item D (conclusões, avaliações e próximas medidas), a Agência afirma que, com relação ao material nuclear importado em 1991, o Irã teria apresentado os dados pertinentes. A AIEA afirma ter verificado o material nuclear que foi colocado à sua disposição e estava naquele momento revisando os dados de origem pertinentes. Contudo, não havia sido resolvida a questão do urânio empobrecido no UF₄²¹, e que também seria necessário analisar as amostras ambientais recolhidas em relação aos cilindros de UF₆²²

Segundo o relatório, em carta datada de 19 de agosto de 2003, o Irã reconheceu que havia realizado experimentos de conversão de urânio em princípios dos anos noventa, experimentos que deveriam ter sido notificados em conformidade com suas obrigações emanadas do Acordo de Salvaguardas. Contudo, segue o relatório, o Irã teria afirmado que estava adotando as medidas necessárias para sanar tais problemas. A Organização afirma que seguiria com a sua avaliação do programa de conversão de urânio.

No item 52, a AIEA afirma que, desde que se publicou o último relatório, o Irã mostrou um maior grau de cooperação em relação à quantidade e o nível de detalhe da informação fornecida à Agência, ao grau de autorização do acesso solicitado pela Agência a outros lugares e à tomada de amostras ambientais conexas.

Para a AIEA, naquele momento específico, constituía uma medida positiva a decisão do Irã de iniciar conversações com o Organismo para a assinatura de um protocolo adicional. Contudo, ainda há a ressalva da Agência com relação às ocasiões em que a informação e a autorização de acesso chegavam lentamente e de maneira “escalonada” e que, como se indicou antes, algumas informações não coincidiam com as fornecidas pelo Irã em ocasiões anteriores. A Agência insta novamente a República Islâmica a cooperar de forma transparente e com maior agilidade.

Em fevereiro de 2004, o relatório da AIEA afirma, em seu “item C.”, que o Irã apresentou todos os materiais nucleares declarados à Agência, para que

21 - tetrafluoreto de urânio

22 - gás hexafluoreto de urânio.

sejam submetidos à verificação. Informa também que a República Islâmica apresentou todos os relatórios de mudanças no inventário, os relatórios de balanço de materiais e as listas do inventário físico que foram solicitadas pela Agência.

Por outro lado, o Irã teria fornecido a informação necessária sobre o desenho das instalações, em resposta à solicitação da AIEA, embora ainda fosse necessário revisar e/ou complementar parte desta informação. O relatório enfatiza que o Irã cooperou ativamente com a Agência, tendo lhe facilitado o acesso aos lugares solicitados, entre eles as instalações localizadas em regiões militares. O relatório segue afirmando que a AIEA esteve verificando, também, a suspensão das atividades de enriquecimento e reprocessamento especificadas na nota verbal do Irã, datada de 29 de dezembro de 2003.

Para a AIEA, a omissão na carta do Irã, datada de 21 de Outubro de 2003, de toda referência à sua posse dos planos de desenho da “centrífuga P-2”, e as atividades conexas de pesquisa, fabricação e ensaio mecânico, é motivo de profunda preocupação, particularmente em face da importância e do caráter estratégico dessas atividades. O relatório lembra que isto se contrapõe à declaração do documento fornecido pelo Irã, segundo o qual o país persa teria informado à Agência todas as suas atividades nucleares, bem como uma cronologia completa de suas atividades sobre as centrífugas.

Outro aspecto interessante a se mencionar deste relatório é a comparação que a AIEA faz entre o programa nuclear iraniano e o programa nuclear da Líbia. Para a Agência tais programas compartilhariam “vários elementos comuns” já que a tecnologia básica é muito similar e se obteve fundamentalmente das mesmas “fontes estrangeiras”. E a Organização estaria investigando, com o apoio de Estados Membros, as vias de abastecimento e a origem da tecnologia, bem como dos materiais nucleares e não nucleares.

Em Setembro de 2005, a AIEA afirma que continuava examinando as informações sobre o programa nuclear do Irã, e sobre as atividades que poderiam guardar relação com esse programa. É interessante observar, neste relatório de setembro de 2005, a afirmação de item 49, na qual a Agência afirma que a falta de um maior acesso aos materiais nucleares, faz com que a verificação de possíveis atividades relacionadas com a fabricação de armas nucleares seja limitada.

O relatório segue afirmando que, como medida de transparência, o Irã permitiu à AIEA visitar várias instalações relacionadas à defesa. Já no item 50, a Agência volta a instar o Irã a agir com maior transparência, já que, depois de “dois anos de inspeções e investigações intensivas”, a AIEA ainda não estaria em condições de esclarecer algumas questões importantes pendentes.

A Organização alertou o Irã a respeito de seu esforço em “encobrir” suas atividades nucleares durante muitos anos. Enfatiza, ainda, que esta transparência deveria ir mais além das exigências regulamentares do acordo de salvaguardas e o protocolo adicional, devendo, também, compreender o acesso às pessoas, à documentação relativa às suas aquisições na área nuclear, a determinadas instalações de propriedade militar e a lugares onde se realizam atividades de investigações e desenvolvimento de tecnologia nuclear.

Já em seu relatório de 18 de Novembro de 2005, a AIEA afirma que, desde então, o Irã se mostrou mais disposto a proporcionar acesso à documentação suplementar, bem como a permitir que se entrevistem as pessoas que tinham participado nas conversações com a rede de provimento de material nuclear. Contudo, segundo a Agência, ainda restam questões por resolver com relação à origem da oferta nos anos 1990.

A AIEA continua pedindo garantias complementares de que, entre 1995 e 2002, não se realizou nenhum programa relacionado com as centrífugas P-2. Neste momento, a Agência afirma que continua à espera de mais informações e de permissão para realizar outras visitas. Estas visitas deveriam incluir igualmente entrevistas a respeito da aquisição de determinados materiais e equipes de uso duplo, assim como a coleta de amostras ambientais nos lugares visitados.

Em abril de 2006, a AIEA afirmou que deu conta de todo o material nuclear declarado pelo Irã à Organização. Com exceção de pequenas quantidades notificadas anteriormente ao Conselho de Governadores, a AIEA não encontrou outros materiais nucleares não declarados no Irã. Contudo, segundo a organização, continuariam existindo lacunas nos conhecimentos que a Agência possui a respeito do alcance e o conteúdo do programa de centrífugas do Irã.

Devido a isto, e a outras lacunas nos conhecimentos da Organização, incluindo-se a função do setor militar no programa nuclear do Irã, a

Organização afirma não poder avançar em seus esforços para oferecer garantias acerca da ausência de materiais e atividades nucleares não declaradas no Irã.

Já o relatório datado de novembro do mesmo ano afirma que o Irã permitiu acesso a materiais e instalações nucleares declaradas e, também, facilitou os relatórios de contabilidade de materiais nucleares requeridos, relativos a esses materiais e instalações. Contudo, segue o relatório, o Irã não proporcionou à AIEA pleno acesso aos registros operacionais de algumas usinas. A Agência afirma, também, que não pode avançar em seus esforços para verificar a ausência de materiais e atividades nucleares não declaradas no Irã, a menos que este aborde as questões de verificação pendentes desde muito tempo, inclusive mediante a aplicação do protocolo adicional, agindo com a transparência necessária.

Em seu relatório datado de 11 de fevereiro de 2007, a AIEA elenca algumas das medidas requeridas pelo Conselho de Segurança da ONU em relação ao Irã. O relatório afirma, em sua parte dispositiva, que a resolução requer a adoção de medidas para impedir o fornecimento, a venda ou a transferência ao Irã (ou mesmo para serem utilizados em seu benefício) de todos os artigos, materiais, equipamentos, bens e tecnologias que possam contribuir com as atividades do Irã relacionadas com o enriquecimento, o reprocessamento ou a água pesada, ou mesmo com o desenvolvimento de sistemas ou vetores de armas nucleares e, também, dos artigos, materiais, equipamentos, bens e tecnologias especificados, que figuram nos documentos do Conselho de Segurança.

No parágrafo 6 da parte dispositiva da resolução, se prevê que, além do mais, todos os Estados Membros deverão adotar as medidas necessárias para impedir que se proporcione ao Irã qualquer tipo de assistência ou capacitação técnica, assistência financeira, investimentos, intermediação ou outros serviços, e que se transfiram recursos ou serviços financeiros, com relação ao provimento, a venda, a transferência, a fabricação ou o uso dos artigos, materiais, equipamentos, bens e tecnologias proibidos.

Já em relatório datado de 23 de Maio de 2007, a AIEA afirma que, em relação aos projetos relacionados com a água pesada²³, as imagens de satélite indicam que prosseguem a construção de um de seus reatores e a exploração da planta de produção de água pesada. Tal relatório afirma, também, que o Irã não respondeu às solicitações da AIEA relativas à contaminação por urânio no Centro de Pesquisas de Física, bem como em relação à aquisição pelo Irã de tecnologia de centrífugas P-1 e P-2, e a documentação relativa ao urânio metálico e sua fundição.

A AIEA finaliza este relatório afirmando que, por mais que ela não esteja em condições plenas de afirmar que não houve desvio de materiais nucleares declarados no Irã, ela também segue sem poder avançar em seus esforços para verificar determinados aspectos relativos ao alcance e à natureza do programa nuclear iraniano.

A Agência enfatizou que, a menos que o Irã aborde as questões de verificação pendentes (já há muito tempo pendentes, ressalta o relatório), e aplique o protocolo adicional (protocolo que permitiria investigações mais aprofundadas no programa nuclear iraniano), bem como as medidas de transparência requeridas, a Agência não poderá reconstruir plenamente o histórico do programa nuclear do iraniano, nem dar garantias sobre a ausência de materiais e atividades nucleares não declaradas no Irã. A AIEA afirma, ainda, que o Irã não suspendeu suas atividades relacionadas com o enriquecimento.

Em seu relatório datado de novembro de 2007, a AIEA detalha a aplicação do plano de trabalho sobre as questões pendentes. Segundo o relatório, no dia 21 de agosto de 2007, a Agência e o Irã conseguiram chegar a um acordo sobre um plano de trabalho para resolver as questões pendentes relativas à aplicação das salvaguardas. Desde a publicação do último relatório, teriam sido alcançados alguns progressos na aplicação do plano de trabalho.

No item “aquisição de instalações” do relatório (1972-1995), a AIEA traça um breve histórico do programa nuclear iraniano, afirmando que, segundo informações disponibilizadas pela República Islâmica, a Organização de

²³ Também chamada de água deuterada, é o óxido de deutério de fórmula D₂O ou ²H₂O. É quimicamente semelhante à água normal, H₂O, porém com átomos de hidrogênio mais pesados denominados deutérios cujos núcleos atômicos contêm um nêutron além do próton encontrado em todos os átomos de hidrogênio)

Energia Atômica do Irã (AEOI) assinou, em seus primeiros anos, uma série de contratos com entidades da Alemanha, Estados Unidos da América, França e Reino Unido para poder adquirir energia núcleo-elétrica, bem como uma ampla gama de serviços conexos relacionados com o ciclo do combustível nuclear.

Porém, depois da revolução de 1979, estes contratos (estimados num valor total de cerca de 10 milhões de dólares) não se cumpriram.

Já em maio de 2008, a AIEA afirma novamente que pôde seguir verificando o não desvio de materiais nucleares declarados no Irã. Afirma ainda que a República Islâmica permitiu que a Agência tivesse acesso a materiais nucleares declarados, bem como facilitou os relatórios de contabilidade de materiais nucleares requeridos, em relação aos materiais e atividades nucleares declarados.

Contudo, o Irã continuaria não colaborando em outras áreas de seu programa nuclear. A AIEA cita como exemplo os ensaios de explosivos de grande potência e o projeto sobre o veículo de reentrada de mísseis, entre outros.

O esclarecimento de tais pontos, segue o relatório, seria vital para esclarecer e avaliar as possíveis intenções do programa nuclear anterior e atual do Irã. A avaliação geral da Organização sobre a natureza do programa nuclear do Irã também requer, entre outras coisas, a compreensão do papel que desempenha o documento sobre o urânio metálico e, também, acerca de eventuais esclarecimentos do Irã relativos a algumas atividades de aquisições na área militar.

A AIEA cobra ainda explicações do Irã sobre suas declarações a respeito dos supostos estudos e sobre outros tipos de informações associadas a uma possível dimensão militar, deixando claro, contudo, que a Organização não detectou que estejam sendo utilizados realmente materiais nucleares relacionados aos supostos estudos.

O relatório afirma, ainda, que, em flagrante descumprimento às decisões do Conselho de Segurança, o Irã não suspendeu suas atividades relacionadas com o enriquecimento de urânio, já que prosseguiu a exploração em duas de suas usinas, bem como a instalação de novas cascatas e de centrífugas de nova geração, com fins de teste, tendo também continuado com a construção de um reator nuclear.

Nos artigos 33, 34 e 35 do relatório publicado pela AIEA em 16 de Novembro de 2009, a Organização Internacional afirma que continua verificando o “não desvio” de materiais nucleares declarados no Irã. Afirma ainda que, embora o Irã tenha apresentado recentemente informações preliminares sobre o desenho correspondente ao reator de Darkhovin, o país persa continua afirmando que não está obrigado a fazê-lo, pelo que foi estabelecido na parte geral dos acordos subsidiários, os quais ele tinha aceiteado em 2003, e que deixou de aplicar em março de 2007.

Tal relatório afirma ainda que o Irã informou à Agência acerca da construção de uma nova planta de “enriquecimento piloto” na cidade de Qom. E ressalta que o fato de que o Irã não ter noticiado à Organização a decisão de construir uma nova instalação, ou mesmo de autorizar sua construção enquanto tomava esta decisão, e mesmo de não ter apresentado a informação conforme se desenvolvia o desenho, vai de encontro com suas obrigações firmadas no Acordo de Salvaguardas. Além disto, segue o relatório, a demora do Irã em apresentar esta informação à Organização não contribui para a criação de confiança entre o Irã e a Comunidade Internacional. Pela análise dos relatórios até o presente momento, pode-se observar indícios de forte pressão sobre o regime de Teerã. Contudo, esta pressão parece ser exercida de forma diplomática, não apenas por um Estado e sim por vários atores da comunidade internacional.

Depreende-se que, apesar do alerta vigoroso, a instituição se mostra aberta ao diálogo com o regime iraniano, pedindo explicações acerca de aspectos não esclarecidos satisfatoriamente.

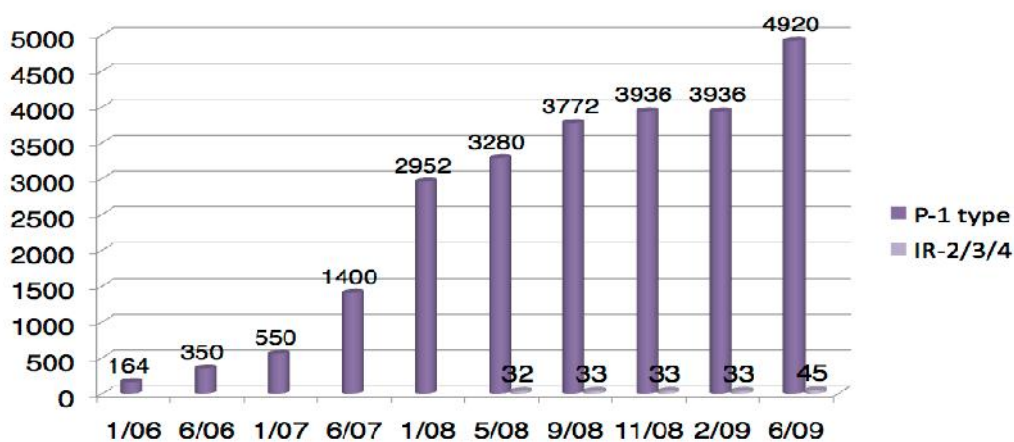
Se adotássemos, por exemplo, uma visão puramente realista, os EUA e Israel já teriam atacado as instalações nucleares iranianas. Contudo, as potências ocidentais têm preferido a intermediação da AIEA e as sanções conjuntas do Conselho de Segurança. Se a visão realista se enquadrasse neste caso, a Secretária de Estado americana Hilary Clinton não teria realizado um imenso esforço diplomático para obter a aprovação conjunta dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança às mais recentes sanções contra o regime de Teerã.

A nova resolução prevê restrições contra a Guarda Revolucionária do Irã, sistema de mísseis do país e o congelamento de investimentos ligados ao

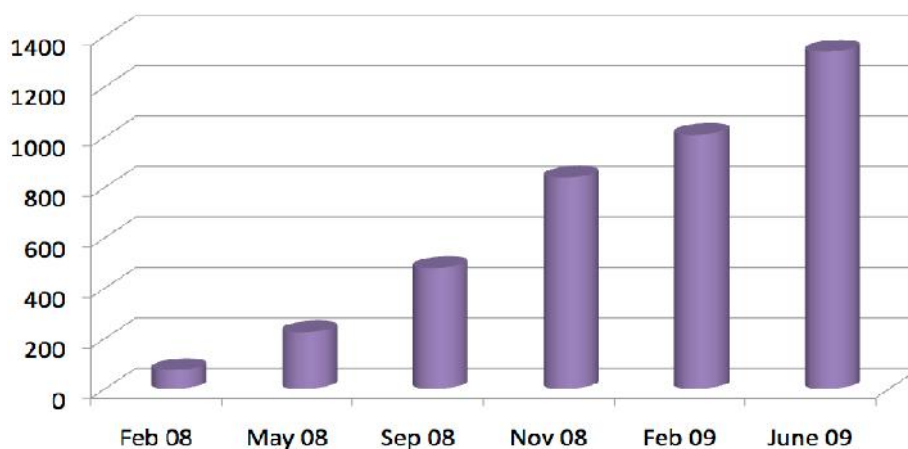
enriquecimento de urânio. Todos os carregamentos de exportação com o Irã como destino também serão submetidos a uma fiscalização mais rigorosa.

Para David Albright e Jacqueline Shire (2009), o relatório publicado pela AIEA em 05 de Junho de 2009 acusaria várias descobertas importantes. A primeira seria a de que o número de centrífugas enriquecedoras de urânio, na usina de enriquecimento de combustível de Natanz (FEP), teria aumentado para 4.920 (acima de 3936). Segundo os autores, desde o último relatório da AIEA, o Irã teria produzido um adicional de 329 kg de baixo urânio enriquecido hexafluoreto (LEU), ou um total de 1,339 kg de hexafluoreto. A AIEA afirma ainda que o aumento no número de centrífugas operacionais e a taxa de produção de LEU, demonstram a necessidade de melhorar as "medidas de contenção e vigilância" na usina de Natanz. As tabelas abaixo demonstrariam este aumento:

**Centrifuges enriching uranium
at Natanz Fuel Enrichment Plant
June 2009**



Low enriched uranium hexafluoride Natanz FEP (cumulative, in kg)



Fonte: Institute for Science and International Security (2009)

A tabela 01 mostra o aumento do número de centrífugas de enriquecimento de urânio na usina de Natanz, tomando-se como linha temporal Janeiro de 2006 a Junho de 2009. Já a tabela 02 ilustra o aumento da quantidade de urânio com baixo enriquecimento (em kg), no período de Fevereiro de 2008 a Junho de 2009, mostrando o progresso no programa nuclear iraniano neste período.²⁴

Num dos últimos relatórios da AIEA acerca do Irã, publicado em Setembro de 2011 se afirma no item B. (Instalações declaradas em virtude do acordo de salvaguarda do Irã) que o Irã declara possuir 15 instalações nucleares e sete lugares situados fora das instalações, onde, habitualmente, são utilizados materiais nucleares.

O relatório afirma que, embora determinadas atividades que o Irã realiza em algumas das instalações infrinjam as resoluções pertinentes ao Conselho

²⁴ O urânio de baixo enriquecimento é, de acordo com a regulamentação internacional, aquele cujo teor de ²³⁵U está entre 0,71% e 20%. Particularmente, é este o caso do urânio destinado ao combustível nuclear das centrais de produção de energia elétrica. O urânio de baixo enriquecimento ou LEU (do inglês, low-enriched uranium) é tipicamente utilizado a taxas de enriquecimento de 3% a 5% em reatores a água leve, o tipo mais usado no mundo. Reatores de pesquisa requerem taxas de enriquecimento de 12% a 19.75% - sendo que esta última concentração pode, dentro do limite regulamentar, ser utilizada como produto de substituição em reatores inicialmente concebidos para funcionar com urânio altamente enriquecido.

de Governadores e o Conselho de Segurança, a Organização segue verificando o “não desvio de materiais nucleares declarados” nessas instalações. Acrescenta a AIEA que, contrariamente às resoluções pertinentes do Conselho de Governadores e do Conselho de Segurança, o Irã não suspendeu suas atividades relacionadas com o enriquecimento nas instalações declaradas, as quais, no entanto, não estão submetidas às salvaguardas da Organização.

No item 12 deste relatório, a AIEA conclui que, com relação ao caso específico da usina de Natanz, o Irã não omitiu informações e a usina tem funcionado conforme declarado pelo país. E, por fim, no item C.2, a Agência afirma que, em relação à usina de enriquecimento de Fordow, os resultados da análise do material colhido em tal instalação não revelaram a presença de urânio enriquecido, pelo menos até fevereiro de 2010.

Contudo, cabe ressaltar que o mais recente e revelador relatório da AIEA acerca do programa nuclear iraniano foi publicado em novembro de 2011. Este relatório traz informações inéditas a respeito do programa nuclear iraniano, pois, pela primeira vez em todos estes anos, a Agência afirma abertamente que o Irã teria trabalhado no desenvolvimento de uma bomba atômica e que, ainda hoje, mantém pesquisas secretas acerca do tema.

No item “G” (Possíveis Dimensões Militares) do relatório, a AIEA afirma que, relatórios publicados anteriormente pelo Diretor-Geral já identificavam questões pendentes relacionadas com a possível dimensão militar do programa nuclear iraniano, sendo que, a partir de 2002, a Agência tem externado uma grande preocupação com a possível existência no Irã de atividades nucleares.

Tais atividades envolveriam organizações militares, incluindo atividades relacionadas com o desenvolvimento de um artefato nuclear para um míssil, sobre o qual a Agência estaria recebendo informações. Segundo o relatório, as informações que servem de base para a análise da Agência, bem como de suas preocupações acerca do programa nuclear iraniano, são avaliadas pela Organização como “críveis” em geral.

As informações teriam vindo de uma grande variedade de fontes independentes, incluindo Estados-Membros, esforços próprios da Agência e de informações fornecidas pelo Irã em si. Tais informações seriam, segundo a

AIEA, consistentes em termos de conteúdo técnico, dos indivíduos e organizações envolvidas e também dos prazos. Elas indicam que o Irã realizou as seguintes atividades que são relevantes para o desenvolvimento de um dispositivo nuclear explosivo:

- esforços, alguns bem sucedidos, para aquisição de equipamento nuclear e a utilização de materiais nucleares por militares e entidades relacionadas;

- esforços para desenvolver percursos não declarados para a produção de material nuclear;

- aquisição de informações sobre desenvolvimento de armas nucleares e documentação de uma rede clandestina de abastecimento nuclear;

- trabalho de desenvolvimento de um projeto próprio de uma arma nuclear, incluindo o teste de componentes;

Nos trechos do relatório que tratam das possíveis “dimensões militares” do programa nuclear iraniano, são elencados os “fatos” apontados pela AIEA, que provariam que o Irã buscou e ainda busca ativamente o desenvolvimento de armas atômicas.

No item 58, o relatório da AIEA afirma que o Irã realizou testes de mísseis, com o claro objetivo de carregá-los com armamento nuclear. Segundo a Agência, com base em informações fornecidas por Estados-Membros, pode-se afirmar que o Irã tomou providências para realizar testes de um dispositivo nuclear explosivo.

Entre 2003 e 2004, a Agência confirmou uma série de falhas significativas por parte do Irã, para cumprir suas obrigações no âmbito do seu acordo de salvaguardas em relação à comunicação de material nuclear, o processamento, bem como ao uso de material nuclear não declarado e à falta de declarações acerca das instalações onde os materiais nucleares foram recebidos, armazenados e processados.

Especificamente, descobriu-se que, já no final de 1970 e início de 1980, e também na década de 1990 e 2000, o Irã tinha usado material nuclear não declarado para testes e experimentos de enriquecimento de urânio, bem como em atividades de radiação, incluindo a separação de plutônio, em locais não declarados.

Em outubro de 2003, o Irã informou ao Diretor-Geral que tinha adotado uma política de divulgação completa, e decidiu dotar a Agência de um quadro completo de suas atividades.

Em novembro de 2003, o Irã anunciou sua intenção de assinar um Protocolo Adicional ao seu Acordo de Salvaguardas e que, antes da sua entrada em vigor, agiria de acordo com as disposições desse protocolo.

Contudo, o Irã também reconheceu que tinha utilizado ligações entre seu Ministério da Defesa e outras entidades clandestinas para a elaboração de atividades não declaradas e reconheceu, por exemplo, que teve contatos com intermediários de uma rede de abastecimento clandestino nuclear em 1987 e no início de 1990.

Afirmou também que, em 1987, recebeu uma oferta de assistência, por meio de uma página de documentos, com o objetivo de desenvolver tecnologia de enriquecimento de urânio, em que também foi feita referência a uma unidade de reconversão com fundição.

Ainda reconheceu que tinha recebido um pacote de informações relacionadas com tecnologia para uma centrífuga de enriquecimento, que também incluiu um documento de 15 páginas, com orientações acerca de processos de conversão de compostos de urânio, em componentes metálicos de urânio enriquecido.

No entanto, esta informação contida na documentação sobre os supostos estudos indica que o Irã estava trabalhando num projeto destinado a obter uma fonte de urânio adequada para seu uso, num programa não revelado de enriquecimento, cujo produto se transformaria em metal para utilizar numa nova ogiva; e que foi objeto dos estudos sobre o “veículo de reentrada de mísseis”.

Existiria inclusive informação adicional fornecida por Estados Membros dando conta de que, embora não se tenha utilizado urânio enriquecido, o “Plano AMAD”²⁵ dispôs de quantidades da ordem de muitos quilos de urânio natural metálico.

No marco do “Plano AMAD”, as atividades do Irã destinadas à aquisição de produtos e serviços se realizaram com a participação, supostamente, de

²⁵ Programa estruturado do Irã na busca pela bomba atômica.

várias empresas, aparentemente privadas, que serviram de fachada para ocultar o propósito real das aquisições de urânio. Vários Estados-Membros informaram à Organização que, por exemplo, *Kimia Maadan* era uma empresa destinada a operações de engenharia química no marco do Plano AMAD, que também era utilizada para prestar assistência, em matéria de aquisição de urânio, à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Além disso, ao longo de todo este tempo, a própria Organização teria descoberto, ou teria sido informada a respeito de casos de aquisição e de tentativas de aquisição, por pessoas associadas ao “Plano AMAD”, de equipamentos, materiais e serviços que, embora tenham outras aplicações civis, seriam úteis para desenvolver um dispositivo nuclear explosivo.

Já nos itens C10 e C11 do relatório, a AIEA afirma ter obtido informações por meio de Estados-membros, de que a República Iraniana poderia ter realizado experimentos preparatórios, que seriam de utilidade no caso do Irã levar a cabo um ensaio de um dispositivo nuclear explosivo. Em particular, o Organismo possuiria informações que indicariam que o Irã realizou vários ensaios práticos para determinar se seu equipamento de disparo de detonadores “EBW” funcionaria satisfatoriamente a longas distâncias, entre um ponto de disparo e um dispositivo de ensaio localizado num poço profundo.

Além disso, entre a documentação relacionada aos supostos estudos, e fornecida por este Estado-Membro, se encontra um documento, em farsi²⁶, que guardaria relação direta com a logística e as disposições de segurança que seriam requeridas para se realizar um ensaio nuclear.

O Organismo foi informado, por outro Estado-Membro, de que estas disposições seriam o reflexo direto daquelas que foram utilizadas em ensaios nucleares realizados por Estados possuidores de armas nucleares.

A AIEA afirma também, que a documentação relacionada aos supostos estudos, conteria uma ampla informação sobre as atividades realizadas pelo Irã, durante o período de 2002 a 2003 no marco do denominado projeto 111²⁷.

Segundo essa informação, o projeto parece haver se constituído num programa estruturado e exaustivo de estudos técnicos, encaminhados para examinar a maneira de integrar uma nova carga útil esférica, na câmara da

²⁶ Língua persa.

²⁷ Projeto 111: projeto que poderia converter o urânio altamente enriquecido em metal para uma ogiva nuclear e seu projeto de reentrada.

carga útil existente, que se transportaria no veículo de reentrada do míssil *Shahab 3²⁸*.

De acordo com esta documentação, o Irã realizou, com a ajuda de vários códigos informáticos disponíveis no mercado, estudos de elaboração de modelos informáticos de pelo menos 14 interações progressivas do desenho da câmara da carga útil, e de seu conteúdo, a fim de examinar sua resistência às diversas tensões que se produziriam no momento do lançamento, bem como durante o deslocamento numa trajetória balística em direção a um alvo.

Cabe ressaltar que, as massas e dimensões dos componentes que o Irã supostamente estaria fabricando, e que se especificam na informação fornecida ao Organismo por Estados Membros, correspondem às que se considera que se utilizaram nos estudos técnicos realizados no marco do projeto 111, sobre a nova câmara da carga útil.

Durante estes estudos, se fabricaram protótipos de componentes em instalações que se sabe que existem no Irã, mas que este não permitiu ao Organismo visitar. Os seis grupos técnicos que, segundo se afirma, trabalharam no projeto 111, produziram numerosos relatórios técnicos que compreendem grande parte da documentação sobre os supostos estudos. Segundo o relatório, o Organismo teria estudado estes relatórios minuciosamente, e considera que são coerentes, tanto internamente como com outra informação complementar relativa ao projeto 111.

Para o jornalista e especialista em armas Roberto Godoy, o relatório da AIEA apresenta “falhas técnicas”. Em recente debate no programa “Globo News Painel”, o jornalista afirma que a Agência errou na avaliação de que apenas em 05 (cinco) anos o Irã possuiria vetores adequados para lançamentos de armas atômicas, pois, segundo ele, o país xiita já possuiria esta tecnologia na atualidade.

Roberto Godoy afirma ainda, que as centrífugas e os detonadores apontados no relatório como sendo utilizados pelo Irã, já estão desativados no mundo todo há muito tempo, e nenhum país do mundo utilizaria centrífugas e mesmo detonadores tão “antiquados”. Sem falar que, o simples fato de possuir aquele conjunto de elementos descritos no relatório não resultaria numa arma

²⁸ Shahab-3: (em persa شهاب ۳, Meteoro-3) é um míssil balístico de médio alcance desenvolvido pelo Irã, baseado no míssil Nodong-1. Inicialmente, poderia alcançar 1.300 km, sendo seu alcance logo ampliado até os 2.000 km. Os projetos prévios foram o Shahab-1 y Shahab-2.

nuclear. Um detonador como o descrito no relatório seria um detonador de impulso elétrico, algo que, segundo o jornalista, está abandonado no mundo todo desde os anos 1950.

Segundo Godoy, nenhum país utilizaria este detonador nos dias de hoje, pois o mesmo seria muito vulnerável a qualquer tipo de interferência magnética.²⁹

Já para William de Sousa Moreira (2010), países que desenvolvem programas nucleares necessitam de instalações industriais específicas e de insumos, obtidos muitas vezes no exterior, por meio de importação de equipamentos e tecnologias.

Segundo o autor, a possibilidade de proliferação nuclear se dá por intermédio de atravessadores ou empresas de fachada, que atuam à margem dos controles na busca pela obtenção de conhecimentos e bens sensíveis, formando um mercado negro. Um exemplo polêmico e emblemático muito citado, é o do cientista paquistanês Abdul Q. Kahn, descrito no ocidente como um perigoso atravessador de conhecimentos secretos, mas visto por muitos em seu país como um herói na conquista da capacitação nuclear. (MOREIRA, 2010)

3.3 - Análise da Efetividade da AIEA por Meio dos Critérios de Oran Young.

Nesta seção, primeiramente, será feita uma exposição de cada critério estabelecido por Oran Young para aferir-se o grau de efetividade de um regime internacional. Em seguida, se verificará a aplicação dos critérios ao caso específico da atuação da AIEA no caso iraniano.

3.3.1 - A Transparência.

Para Oran Young, a efetividade de uma instituição internacional varia diretamente com a facilidade do monitoramento ou da verificação do desempenho, à luz das suas principais prescrições de conduta. Ou seja, que uma instituição ou mesmo um regime internacional só pode ser efetivo quando seus membros seguem de forma reiterada os requisitos das regras e

²⁹ Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=qLLadv7uiE>. Acessado em 20 de Dezembro de 2011.

direitos estabelecidos no cerne de tais instituições. Contudo, pondera Young, o cumprimento de tais normas implicaria em, pelo menos, três conjuntos distintos de considerações: a facilidade com que as violações podem ser percebidas; a probabilidade de que os transgressores estejam sujeitos a sanções de algum tipo e, por fim, a magnitude das sanções impostas.

A respeito das violações de normas dentro de uma organização internacional pondera, ainda, Young:

O essencial é que a perspectiva de a violação ser percebida é muitas vezes tão importante quanto a possibilidade de sofrer sanções mais ou menos severas, do tipo convencional ou material. Em outras palavras, há muitas situações em que o impulso de violar uma norma é refreado pela expectativa de que esse comportamento será exposto, ainda que haja pouca probabilidade de que a violação seja punida. Os governantes, como qualquer pessoa, são sensíveis ao opróbrio social que acompanha as violações de regras de conduta universalmente aceitas. Motiva-os o desejo de evitar a sensação de vergonha ou desgraça social que atinge normalmente os que quebram essas regras. (YOUNG, 2000, p. 240).

Ou seja, que mesmo os detentores do poder não estão incólumes à reprovação social e evitariam ao máximo desobedecer regras previamente estabelecidas, para que não tenham sua imagem ou sua honra “manchadas” diante da opinião pública. Isto obrigaria, na visão do autor, os membros de determinada organização internacional a aceitar as normas impostas. Porém, argumenta Young, isto não significa que baste a perspectiva de serem expostos para deter os potenciais transgressores de direitos e regras dos regimes internacionais.

Segundo ele, como acontece na sociedade nacional, certo nível de conduta rebelde deve ser esperado, e não ameaça seriamente a viabilidade da maioria dos direitos e das regras ou práticas sociais que incorpora. E ainda isto também não significa que tal proposição implicaria no fato de que o opróbrio social seria a única fonte de incentivo para que os membros da sociedade internacional cumpram os ditames dos arranjos institucionais.

A partir da avaliação dos relatórios, pode-se observar que neste quesito a Agência tem cumprido seu papel de forma satisfatória, pois a AIEA tem revelado as violações do TNP pelo Irã, embora não seja capaz de limitar o programa nuclear da República Islâmica do Irã. Mesmo depois de várias verificações e fiscalizações, a mesma reconhece que houve avanços

significativos em todo o processo de enriquecimento de urânio naquele país, inclusive com o desenvolvimento de tecnologia militar ligada ao mesmo, conforme citado no último relatório.

É importante ressaltar, também, que a AIEA não é capaz de impor sanções aos países fiscalizados. Por isso, não podemos avaliar a AIEA no que se refere às sanções. As sanções podem ser aplicadas a partir do Tratado de Não-Proliferação e também do Conselho de Segurança da ONU. Considerando o papel de fiscalização da AIEA, é possível afirmar que a AIEA não teve instrumentos para limitar a conduta do Irã, no entanto, foi efetiva ao demonstrar que as violações estavam ocorrendo.

Observa-se que, ao denunciar as violações ao TNP por parte do Irã, o Conselho de Segurança da ONU aplica as sanções ao país “transgressor” das regras do regime, como a Resolução 1929 de Junho de 2010.

Após várias relatos da AIEA, de que o Irã não vinha colaborando com seus inspetores, essa resolução impôs ao país persa a proibição de venda, por parte de outros países, de várias categorias de armamentos pesados, inclusive helicópteros de ataque, mísseis e navios de guerra, e instava a todos os países da comunidade internacional a inspecionarem portos e aeroportos dentro de seus territórios, bem como a identificar cargas suspeitas de conter itens proibidos a caminho do Irã ou vindos deste país,

A resolução também acrescentou os nomes de 40 empresas iranianas e de um alto funcionário ligado ao programa nuclear iraniano à lista de ativos congelados (bens e capitais que não podem ser movimentados). Ainda, segundo o texto da resolução:

(...) Annexed to the text containing the fourth round of sanctions imposed on Iran were measures directed against 41 new named entities and individuals, including one scientist and enterprises linked to the Islamic Revolutionary Guard and the defence industry, as well as banks and the national shipping line. By other terms of the resolution, the Council decided that Iran should not acquire interests in any commercial activity relating to uranium enrichment and other nuclear materials or technology in other States, and that all States should prevent the transfer to Iran of any tanks, armoured combat vehicles, large-calibre artillery systems, attack helicopters, or missiles and related systems or parts. It also called upon all States to report to the relevant Sanctions Committee, within 60 days, on the steps they had taken to implement the necessary measures.”(...)The Council affirmed that it would suspend the sanctions if, and so long as, Iran suspended all enrichment-related and reprocessing activities, as verified by the International Atomic Energy Agency (IAEA), to allow for good-faith negotiations. It also affirmed its determination to apply further

measures if Iran continued to defy the just-adopted text as well as previous resolutions.³⁰

A transparência seria, ao mesmo tempo, uma função do modo como são formuladas as prescrições de conduta, e da tecnologia utilizada para monitorar essa conduta e verificar o cumprimento das regras. Para Young faria grande diferença, por exemplo, se os arranjos institucionais exigissem ou não que as partes responsáveis, sejam elas quais forem, demonstrassem positivamente, de tempos em tempos, que estão cumprindo as normas aplicáveis ou simplesmente se sujeitem a inspeções por parte de observadores habilitados, quando houver alegações de não cumprimento. O autor cita aqui um argumento muito pertinente a esta dissertação, pois faz referência especificamente aos regimes de controle de armas, que é objeto deste estudo:

Ao mesmo tempo, a importância da transparência no campo internacional tem aumentado, de forma marcante nos últimos anos, com o advento de tecnologias, como os satélites espaciais, capazes de verificar o cumprimento de muitas prescrições de conduta sem recorrer a modalidades de inspeção intrusivas e politicamente inaceitáveis. Talvez os casos mais dramáticos impliquem a perspectiva de chegar a um acordo para o regime de controle de armas. A probabilidade de que qualquer ato possa conduzir secretamente experiências nucleares ou usar outras armas proibidas, violando as normas de tal regime, é agora mínima. (YOUNG, 2000, p. 240)

Ou seja, com as modernas tecnologias de monitoramento, a possibilidade de uma transgressão a um regime internacional de segurança ou mesmo de normas de uma organização internacional inserida neste regime é menor quando comparada a outros momentos históricos. Porém, as tecnologias não são suficientes para impedir que as transgressões ocorram. O caso do Irã demonstrou isso. As tecnologias, no entanto, foram fundamentais para o processo de fiscalização.

O autor cita, também, outras transgressões a regimes, como o fato de que praticamente desapareceu, por exemplo, a possibilidade de violar secretamente regimes ambientais, no que diz respeito às emissões de poluentes ou às ações que ameacem o habitat de espécies em perigo de extinção. Young conclui seu raciocínio a respeito da transparência afirmando que é difícil escapar da conclusão de que há uma conexão clara e substancial

³⁰ Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>.

entre o crescimento das oportunidades de se beneficiar com a transparência, de um lado e, de outro, o interesse renovado no papel das instituições internacionais. (YOUNG, 2000, p. 242).

3.3.2 - A Resistência.

Para Young, a efetividade das instituições internacionais estaria ligada à resistência dos mecanismos de opção social empregados. O autor afirma que as instituições normalmente definem procedimentos para chegar a certas escolhas sociais, em vez de individuais.

Tendo em vista o fato de que os mecanismos de escolha social variam substancialmente entre os vários arranjos institucionais, a resistência teria duas dimensões diferentes: um mecanismo de escolha social que seria resistente e não frágil, na medida em que poderia resistir a perturbações ou ocorrências perturbadoras, que eventualmente surjam em conjunto com as atividades que governa.

Neste sentido, a resistência equivaleria à idéia de estabilidade nos modelos de equilíbrio. Ao mesmo tempo, em contraste com a fragilidade, a resistência dos mecanismos de escolha social reflete sua capacidade de ajustar-se a mudanças ou distúrbios ocorridos no ambiente social mais amplo, sem por isso sofrer uma transformação radical. (YOUNG, 2000, p. 242).

O autor assevera que a resistência seria uma das questões principais na efetividade das instituições internacionais, pois seria evidente a noção de que os arranjos mais frágeis deixariam de ser efetivos, pois não resistiriam ao impacto de crises menores ou de mudanças significativas no ambiente social. Os arranjos institucionais resistentes, por sua vez, teriam um papel determinante na conduta individual ou coletiva em âmbito internacional. Ou seja, essa “resistência das escolhas sociais” estaria ligada a quanto, num regime, determinado país se compromete a proteger um “bem coletivo”, em detrimento de um “bem individual”.

Ao analisar o caso específico da AIEA/Irã, pode-se observar que o regime de não-proliferação não conseguiu levar o país em questão a abdicar do seu bem individual, no caso seu programa nuclear, em nome de um bem coletivo, ou seja, a não-proliferação nuclear dentro do regime do TNP e da AIEA.

Em outras palavras, no caso específico do Irã, o regime de não-proliferação se mostra resistente e capaz de enfrentar as mudanças no ambiente internacional, mas incapaz de levar o Irã a adotar escolhas de interesse coletivo. Sem poderes para determinar ações ao Irã, a AIEA cumpre um papel dentro dos limites das suas funções ao denunciar as transgressões iranianas.

3.3.3 - As Regras de Transformação.

Para Young, a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com o rigor das regras reconhecidas que governam as mudanças em suas normas substantivas. Mesmo entre as instituições que dispõem de procedimentos de emenda bem definidos e amplamente aceitos, há uma grande variação no rigor das exigências impostas aos que desejam fazer alterações. Assevera o autor, que as instituições internacionais oferecerão resistência a mudanças na medida em que as exigências para esse fim, rigorosas e amplamente reconhecidas, impeçam os esforços daqueles que preconizam tais alterações. Ainda, de acordo com Young:

Quando há mudanças nos arranjos institucionais difíceis de alterar, elas podem ser amplas, e dar a impressão de que ocorreram subitamente. Um bom exemplo são as mudanças fundamentais no sistema tradicional de direitos e normas sobre o uso de recursos marítimos (por exemplo, a criação de zonas econômicas exclusivas), introduzidas no contexto da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre a Lei do Mar (Unclos III). Como é natural, normalmente as partes interessadas têm consciência dessa perspectiva. Com efeito, uma compreensão desse fenômeno provavelmente reforçará a oposição ao franqueamento das mudanças, pelo menos entre os que estão razoavelmente satisfeitos com o *status quo* dos arranjos institucionais. (...) Como as observações anteriores deixam implícito, em um certo sentido as instituições internacionais podem ser mais difíceis de substituir ou reformar do que as instituições nacionais. Não há nenhum mecanismo legislativo padronizado aceito universalmente pela sociedade internacional, e os membros desse sistema social exibem uma propensão incisiva para insistir na adoção de requisitos estritos para as mudanças, em conexão com arranjos específicos. (YOUNG, 2000, p. 246).

O autor conclui este critério, afirmando que as instituições internacionais podem ser mais efetivas do que as nacionais, no curso normal dos acontecimentos, embora a efetividade das primeiras possa sofrer ocasionalmente mudanças drásticas, devido à transformação dos arranjos institucionais. Em outras palavras, os Estados que fazem parte de um regime

internacional devem aceitar as transformações de normas e regras ao longo do tempo, no interior deste mesmo regime, para que o mesmo possa ser considerado efetivo.

No caso específico do regime TNP/AIEA, um exemplo de transformação nas regras seria o Protocolo Adicional de Salvaguardas do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que permitiria uma maior ingerência da AIEA no programa nuclear dos Estados signatários do Tratado. Ao não aceitar o Protocolo Adicional, conforme a Agência frisa em vários relatórios, o Irã demonstra não aceitar as regras de transformação do Regime de Não-Proliferação Nuclear.

Sendo assim, a AIEA não consegue aumentar seu poder de fiscalização, pois o Estado iraniano não aceitou conceder mais poderes à AIEA. O regime é efetivo, mas se um Estado não concorda com as regras de transformação, é difícil aplicar as novas regras para regular a conduta do Irã.

3.3.4 - A Capacidade dos Governos e a Distribuição de Poder.

Young afirma que a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com a capacidade que têm os governos dos membros dessas instituições de implementar suas normas. Tendo em vista o fato de que os membros da comunidade internacional são entidades coletivas, a efetividade das instituições internacionais e, por conseguinte dos regimes, depende da capacidade que têm os governos de implementar determinados arranjos institucionais dentro de sua própria jurisdição, bem como da disposição dos próprios governos de respeitar as regras relevantes.

Segundo o autor, problemas de ordem material (limitação dos recursos necessários para implementar as provisões dos regimes nas áreas e nas atividades sob sua jurisdição) e de ordem social (conflitos étnicos, raciais ou de classe, podem provocar distúrbios internos que prejudicam a possibilidade que tem o governo de orientar a conduta dos indivíduos e dos grupos sob sua jurisdição) podem levar os governos a não colocarem em prática as normas de determinado regime internacional.

No que se refere à distribuição do poder, Young considera que as assimetrias de poder no plano internacional também implicam na efetividade (ou falta de) das instituições internacionais. Para Young, os que não possuem

poder tendem a sentir, de certo modo justificadamente, que os arranjos institucionais são efetivos e as pressões para aplicá-los são coercitivas e até mesmo opressivas. O autor cita o exemplo do regime de comércio articulado no GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) como um caso em que os mais fracos procuram provocar mudanças na estrutura destas instituições para conseguir mais representatividade e poder de decisão nas mesmas. (YOUNG, 2000, p. 251).

Ainda segundo o autor, as assimetrias acabam por limitar a efetividade dos arranjos institucionais, minimizando sua força, na medida em que alguns membros da sociedade ficam preocupados ao reforçar e, algumas vezes, a intensificar seu impacto sobre os outros. Para ele, os arranjos institucionais, que no auge da hegemonia norte-americana, eram considerados como limitados na sua efetividade, tornaram-se mais efetivos com o processo de difusão do poder ocorrido nas últimas décadas, o que leva à constatação de que ingressamos num período marcado por instituições internacionais cada vez mais efetivas e, portanto, cada vez mais importantes. (YOUNG, 2000, p. 253)

Este seria um aspecto crítico da análise da AIEA, pois como a própria organização afirma em seus relatórios, o Irã não colaborou com a instituição e, por derradeiro, teria ocultado informações com relação ao caráter militar de seu programa de enriquecimento de urânio. Tal desobediência da República Islâmica do Irã, em face das regras do TNP, demonstra a fraqueza do regime de não-proliferação nesse quesito, enfraquecendo, por consequência, a própria capacidade da AIEA de fiscalizar.

3.3.5 - Interdependência e Ordem Intelectual.

Para Young, a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com o nível de interdependência dos participantes. Há interdependência quando as ações dos membros individuais de um sistema social influenciam (objetiva ou perceptivamente) o bem-estar de outros membros do sistema. Os sujeitos interdependentes são afetados mutuamente pelo seu comportamento, reagindo uns aos outros de forma sensível; quanto maior a interdependência, mais pronunciados esses efeitos e reações.

O aumento da interdependência contribuiria, também, para a efetividade dos arranjos institucionais, ao aumentar a capacidade que tem cada membro

do sistema social de responder às violações pelos outros membros. Young cita o caso da dissuasão, no qual promessas e ameaças podem influir na conduta, mesmo quando as ações relevantes têm um custo para quem as inicia, além do custo imposto ao seu alvo.

Em consequência disto, níveis crescentes de interdependência não só aumentam a necessidade de arranjos institucionais para controlar a interferência mútua, como também proporcionam aos membros do sistema social formas de pressão que podem ser usadas contra os violadores ou possíveis violadores das normas e dos direitos de uma instituição. (YOUNG, 2000, p. 255)

E, por fim, para Young, a ordem intelectual também é relevante. Segundo ele, as instituições internacionais não podem manter sua efetividade por muito tempo depois da erosão ou do colapso das suas sub-estruturas intelectuais, ou seja, de todo o arcabouço ideológico que justifica sua própria existência. Para o autor, as instituições internacionais não podem permanecer efetivas por muito tempo, depois do colapso da sua base intelectual. E as mudanças institucionais acabam por acompanhar as mudanças no sistema de idéias prevalecentes, pelo menos com a mesma rapidez e de modo igualmente decisivo. (Young, 2000, p. 258)

A compreensão acerca dos regimes, bem como dos critérios para a sua eficácia, é de grande importância para esta dissertação. O objeto de estudo do presente trabalho (a AIEA) está inserido justamente no contexto de um regime (o regime internacional de segurança) e mais especificamente do regime de controle de armas nucleares instituído pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Desta forma, esta definição de regimes e a análise dos componentes que contribuem para a sua funcionalidade não poderiam ser omitidos nesta análise, sob pena de comprometer e inviabilizar a pesquisa empírica que foi desenvolvida no Capítulo III. Sem dúvida, dentro do regime de não-proliferação, há interdependência entre seus participantes, pois a questão nuclear iraniana repercute diretamente sobre os demais membros desta organização, levando-os inclusive a exercer grande pressão para que o país persa interrompa o seu suposto “programa nuclear para fins bélicos”.

Quando Young afirma que a Ordem Intelectual consiste justamente no fato de que as instituições internacionais não podem manter sua efetividade por muito tempo, depois da erosão ou do colapso das suas subestruturas intelectuais, ele se refere ao arcabouço ideológico que justifica sua própria existência. O arcabouço ideológico da AIEA é a não-proliferação nuclear e o uso pacífico deste meio energético.

Como afirma William de Sousa Moreira, do Núcleo de Estudos Estratégicos da UFF, o regime internacional de não proliferação nuclear segue seu curso, se adaptando à realidade de cada época. As diferentes visões sobre a legitimidade do TNP parecem acompanhar a divisão estabelecida pelo próprio tratado, entre países nucleares (e seus aliados mais próximos) e não nucleares, particularmente os países com aspirações de galgar posições no sistema internacional.

Já os últimos movimentos na área da não-proliferação apontariam para avanços lentos e graduais na vertente do desarmamento e, ao mesmo tempo, para o endurecimento do controle das tecnologias e bens sensíveis, o que tende a aumentar o cerceamento tecnológico e limitar a transferência de tecnologia para fins pacíficos. Contudo, segue o autor, a eficácia do regime está sempre à prova e o aumento do número de países com armas nucleares é um importante parâmetro. A ciência nuclear avança e não parece haver um modo eficaz de conter o conhecimento.

A AIEA continua persistindo em seu objetivo ideológico de impedir a proliferação militar da energia nuclear. Contudo, o fato das grandes potências não abrirem mão de seus grandes arsenais, e de a Agência insistir em pressionar os chamados países “periféricos” como o Irã, gera dúvidas com relação à fidelidade ao seu objetivo precípua: livrar o mundo das armas nucleares.

Como afirma Yury Yudin em seu *livro Multilateralization of Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust*, o encaminhamento multilateral do controle nuclear depende da aceitação e da transparência de todos os membros envolvidos nesta questão. Sem regras do jogo claras e informações precisas e transparentes por parte de todos os Estados membros do regime, o mesmo fica condenado à extinção. Ainda segundo o autor:

Obviously, the success of multilateral approaches to the nuclear fuel cycle first of all depends on their political acceptability to all parties. The central problem hampering further progress toward a multilateral approach to the nuclear fuel cycle is distrust among states. There are no technical or legal questions that cannot be resolved in due course – the problem of building trust is a political problem that needs to be tackled using political means. To be successful, multilateral fuel cycle arrangements will inevitably require a broad political consensus on how the international community can limit access to these technologies, while protecting the right of states to develop nuclear energy for peaceful purposes. The priorities and concerns of the non-suppliers should be well understood and taken into consideration. (YUDIN, 2010, p.13)³¹

Ou seja, a confiança em termos do uso da energia nuclear do mundo, demanda não apenas regras claras e objetivas, mas também o compromisso por parte dos Estados signatários do TNP de que não violarão o tratado, nem ocultarão suas atividades nucleares dos demais membros da comunidade internacional, sejam estes Estados periféricos ou centrais.

³¹ Obviamente, o sucesso das abordagens multilaterais do ciclo do combustível nuclear, antes de tudo, depende da sua aceitabilidade política para todas as partes. O problema central, impedindo progressos em direção a uma abordagem multilateral ao ciclo do combustível nuclear, é a desconfiança entre os Estados. Não há questões técnicas ou jurídicas que não possam ser resolvidas em tempo útil - o problema da construção de confiança é um problema político que precisa ser combatido com meios políticos. Para que sejam bem sucedidos, os acordos multilaterais do ciclo de combustível inevitavelmente exigirão um amplo consenso político, sobre como a comunidade internacional pode limitar o acesso a essas tecnologias, além de proteger o direito dos Estados de desenvolver energia nuclear para fins pacíficos. As prioridades e as preocupações dos Estados não-fornecedores deveriam ser bem compreendidas e levadas em consideração.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Esta dissertação de mestrado pretendeu, por meio do método do estudo de caso, aferir a efetividade das medidas de fiscalização e de contenção do uso da energia nuclear para fins bélicos, adotadas pela Agência Internacional de Energia Atômica, no caso específico da República islâmica do Irã.

Para Gisele Alves de Sá Quimelli (2009), no livro “Pesquisa Social: Reflexões Teóricas e Metodológicas”, a vantagem do método de estudo de caso consistiria no fato de que este método se revelaria, por excelência, um estudo descritivo e profundo. Por conseguinte, este método serviria como “a mais completa e detalhada” espécie de apresentação do tema sob investigação. Ele seria o tipo de estudo mais adequado para a compreensão da maneira pela qual o tema a ser investigado pelo investigador é definido ou estabelecido através dos significados pelos atores sociais, pela descrição do objeto como o estudo desenvolve. E foi por este motivo que optou-se por esta metodologia neste trabalho; por se entender que seria a melhor e mais completa forma de detalhar o trabalho e a atuação da Agência num caso específico, neste caso o Irã.

Por mais que não tenha sido possível analisar outros casos de atuação da AIEA, nem todos os documentos disponíveis acerca das investigações do programa nuclear iraniano, pelo menos foi possível aferir em nível geral o grau de efetividade da Agência no regime internacional de segurança. No primeiro capítulo, pretendeu-se introduzir a teoria das relações internacionais no tocante às organizações internacionais. Este capítulo introdutório é importante no sentido de dar embasamento à análise realizada no terceiro capítulo.

Discorreu-se principalmente sobre a teoria do Institucionalismo Neoliberal, tendo como seus principais expoentes, os teóricos Robert Keohane e Joseph Nye, os quais acreditam no chamado conceito de “interdependência complexa”, o qual consistiria na existência de múltiplos canais de ligação entre sociedades, que vão desde interações informais entre autoridades e entre atores privados até relações interestatais. Esses autores abordam, também, a importância dos regimes internacionais na política mundial, especialmente após o final da Segunda Guerra Mundial. Eles insistem que os Estados não são os únicos atores relevantes das relações internacionais. Por isso, a teoria de

Keohane e Nye foi relevante como pano de fundo da análise do papel dos regimes e das organizações internacionais nesta dissertação.

No segundo capítulo, discorreu-se sobre o regime internacional de segurança, no qual a AIEA está inserido. Um regime internacional de segurança ou de segurança coletiva é um regime que serve justamente para coibir abusos e agressões injustas por parte daqueles membros não dispostos a cumprir com as regras deste mesmo sistema. A AIEA se insere neste regime, tentando evitar a proliferação nuclear e a destruição mútua por parte dos seus membros. E, inserido neste regime, discorreu-se também sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que possui grande importância para a análise da Agência já que, em última análise, é este órgão que aplica as sanções aos países infratores do TNP.

E, por fim, realizou-se no terceiro capítulo o estudo de caso. Por meio dele pode-se concluir que a AIEA cumpriu sua função de denunciar as supostas infrações do Irã ao regime de não-proliferação previsto no TNP. Contudo, a conclusão da pesquisa é a de que sua efetividade é limitada, pois a mesma não possui a prerrogativa de aplicar sanções (tal prerrogativa é exclusiva do Conselho de Segurança da ONU). Somado a tudo isso, a AIEA, ainda reconhece em seus próprios relatórios que, mesmo depois de pelo menos 08 anos de fiscalizações e pressões, o programa nuclear iraniano avançou, inclusive alcançando dimensões militares, como afirma o último relatório.

Desta forma, a efetividade da AIEA também é limitada, pois ela não teve instrumentos para conter o avanço do programa nuclear da República Islâmica. O papel da AIEA dentro do regime de não-proliferação é restrito à fiscalização. Por isso, a limitação da AIEA é resultante do seu próprio papel dentro do regime de não-proliferação.

Um das dificuldades da AIEA no cumprimento do seu papel refere-se à implantação do Protocolo Adicional do TNP. O Irã, junto com outros países da comunidade internacional, tem-se negado a assinar esse protocolo, impedindo que a AIEA possa aumentar sua fiscalização sobre o programa nuclear iraniano.

Apresentou-se como dificuldade a esta pesquisa o fato de que o programa nuclear iraniano tem sido, sem dúvida, um tema em grande

exposição na mídia nos últimos anos. Isto pode ter causado certa dificuldade, pois o volume de informações na mídia falada e escrita é muito grande, e tem sido atualizado a cada dia. Filtrar as informações pertinentes a um trabalho acadêmico, num tema com tanta efervescência de informações se mostrou um desafio, mas cabe salientar que tentou-se manter uma grande fidelidade às informações trazidas à baila pelos relatórios da AIEA, disponíveis em seu *website* na internet.

Concluindo, é também pertinente enfatizar que este trabalho não nutriu, em nenhum momento, a ambição de esgotar o assunto, mas sim de lançar uma nova luz sobre o tema, tentando analisar a postura da AIEA durante estes oito anos de investigações e diálogos com o governo de Teerã. Espera-se que esta dissertação tenha dado sua contribuição, ainda que limitada, ao estudo das organizações internacionais e do regime internacional de segurança.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AIEA - *Agência Internacional de Energia Atômica/International Atomic Energy Agency*. Disponível em: <http://www.iaea.org/>. Acessado em 20 de Junho de 2011.

ALBRIGHT, David & SHIRE, Jacqueline. *IAEA Report on Iran Centrifuge and LEU increases; access to Arak reactor denied; no progress on outstanding issues*. Isis Report, 2009.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. 2. ed. Brasília: UNB, 1986.

BULL, Hedley. "*Hobbes and the International Anarchy*", Social Research, 1981.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: FUNAG, 1977.

CASTRO, Marcos Faro de Castro. *De Westphalia a Seattle: A Teoria das Relações Internacionais em Transição*. Brasília: Editora, 2002.

CÉSAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. *Método do Estudo de Caso*. Disponível em http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf. Acessado em 12 de Abril de 2011.

CORREIO BRAZILIENSE: *O Brasil e o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas*. Disponível em: [ttp://ecen.com/eee43/eee43p/protocolo_adc.htm](http://ecen.com/eee43/eee43p/protocolo_adc.htm). Acessado em 31 de Janeiro de 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FISCHER, David. *History of AIEA*. Disponível em: <http://www.iaea.org>. Acessado em 12 de Abril de 2011.

FONSECA Jr, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOLHA DE SÃO PAULO: *Destruição de Israel é iminente, diz o líder supremo do Irã*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u690721.shtml>. Acessado em 15 de Novembro de 2011.

GLOBO NEWS PAINEL. *Debate sobre o Programa Nuclear Iraniano*. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=qLLadv7uiE>. Acessado em 20 de Dezembro de 2011.

GOLDSCHMIDT, B. *The Negotiation of NPT*. Disponível em: <http://www.iaea.org>. Acessado em 02 de Abril de 2011.

GOLDEMBERG, José. *O Protocolo Adicional do TNP*. Disponível em: <http://sergyovitro.blogspot.com.br/2011/02/o-protocolo-adicional-jose-goldembe rg.html>. Acessado em 30 de Novembro de 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Prefácio. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HERZ, Mônica. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

JACKSON, R.; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

KANT, I. *A Paz Perpétua: Um Projecto Filosófico*. Covilhã: LusofiaPress, 1795

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. "Power and Interdependence in the Information Age". *Foreign Affairs*, v. 77 no. 5 (September/October 1998) - Council on Foreign Relations, 1998.

KISSINGER, Henry *et al.* *A World Free Of Nuclear Weapons*. *The Wall Street Journal*: January 4, 2007.

KRASNER, Stephen. (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MOREIRA, William de Sousa: *O Regime Internacional de Não Proliferação Nuclear e O Cerceamento Tecnológico*. Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST/UFF), 2010.

MOURA, Augusto Luna de. & LEMKE, Ivan Ferraz. *Agência Internacional de Energia Atômica: Salvaguardas ao Irã*. Disponível em http://siem.ufsc.br/files/2011/03/CAPAGUIA_merged_final.pdf#page=28. Acessado em 23 de Outubro de 2011.

MORGENTHAU, Hanz J. *A Política entre as Nações*. Brasília: UNB, 2003.

NEVES, Gustavo Bregaldas. *Direito Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

NETO, Roque Monteleone. *Política, Tecnologia E Bens Sensíveis*. Disponível em www.inovacao.unicamp.br/politicact/integra_roque.doc Similares. Acessado em 20 de Janeiro de 2012.

NETO, Ibrahim Adbul Hak. *Armas de Destruição em Massa no Século XXI: Novas Regras para um Velho Jogo - O paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação*. Brasília: FUNAG, 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO: *Conselho de Segurança da ONU aprova quarta rodada de sanções contra o Irã.* Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacionalconselho-de-seguranca-da-onu-aprova-quarta-rodada-de-sancoes-contra-o-ira,563886,0.htm>. Acessado em: 15 de Agosto de 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO: *Irã proíbe a entrada de inspetores da AIEA.* Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,ira-proibe-a-entrada-de-inspetores-da-aiea,569710,0.htm>. Acessado em 23 de Junho de 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO: *Novo diretor-geral da AIEA defende postura firme com Irã.* Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,novo-diretor-geral-da-aiea-defende-postura-firme-com-ira,475012,0.htm>. Acessado em 31 de Janeiro de 2010.

PANELLI CÉSAR, Luis Fernando. *TNP* (1968). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.) *História da Paz*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

QUIMELLI, Gisele Alves de Sá in BOURGUIGNON AYRES, Jussara. *Pesquisa Social: Reflexões Teóricas e Metodológicas*. Ponta Grossa: Editora Toda Palavra, 2009.

REUTERS BRASIL: *Não há sinal de que Irã busca arma nuclear-novo chefe da AIEA.* Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNewsidBRSPE56/=1&virtualBrandChannel=0>. Acessado em 15 de Julho de 2011.

ROBINSON, William: *Capitalismo Transnacional*. Disponível em <http://www.controversia.com.br/blog/capitalismo-transnacional/>. Acessado em 16 de Abril de 2011.

ROSENAU, James. *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs*. New York: Nichols, 1980.

ROSECRANCE, R. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic, 1986.

SALIBA, Aziz Tuffi. *Conselho de Segurança da ONU: Sanções e Limites Jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2008

UNITED NATIONS. *The Security Council: Working Methods Handbook*. United Nations Publication, 2012.

UNITED NATIONS: *Resolution 1929 - Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran*. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>. Acessado em 31 de Março de 2012.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. "O papel das forças armadas no novo contexto mundial". *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.112, out./dez 92. p. 92.

YOUNG, Oran R. *Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes*. In: KRASNER, Stephen (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

YUDIN, Yury. *Multilateralization of Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust*. New York: United Nations, 2010.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.