

## O Estigma da energia nuclear na defesa nacional: a ZPCAS e a Declaração de Luanda de 2007

Isabela Gláucia de Souza  
Mestranda do Programa de História Comparada da UFRJ/  
pesquisadora do Laboratório do Tempo Presente (TEMPO)

### 1. Segurança e Cooperação

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) foi proposta à ONU durante o governo Sarney e apoiada pela Argentina de Alfonsín. Assim, em 27 de outubro de 1986, foi criado este foro de dimensões múltiplas enfocando a cooperação sul-sul. A ZPCAS foi criada com os países da costa leste da América do Sul e os da costa oeste da África. O objetivo era o de ampliar o espaço para a integração e colaboração regionais.

Uma zona de paz foca seus objetivos na promoção da paz e da segurança internacionais, procura evitar a introdução ou produção de armas nucleares no âmbito da zona e na eliminação de focos de conflito e tensão intrazona.<sup>1</sup>

A área que desejamos tratar segue esta linha de pensamento, tendo sua área de segurança convergindo e combatendo ameaças de forma conjunta, porém de formas diversas através da cooperação na área comercial, política, de identidade, integração, etc. Esta idéia de segurança foi desenvolvida no pós Guerra Fria, ampliando progressivamente seu espaço de atuação para abarcar aspectos vinculados a estabilidade democrática, desenvolvimento econômico e meio ambiente<sup>2</sup>. Com o fim da bipolaridade e da constatação da intervenção das superpotências, os demais países adquiriram um espaço maior de atuação na área da segurança. O pós Guerra Fria acelerou o processo de regionalização, inclusive na securitização de assuntos que permeiam a área de segurança em intensidades diferentes dependendo da região.

A ZPCAS segue, então, a teoria da segurança complexa que argumenta que um complexo de segurança baseado regionalmente pode ser definido como um grupo de

---

<sup>1</sup> YAPUR, Maria Virginia. **Cooperación sur-sur**. El caso de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS). Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%203/Mar%C3%ADa%20Virginia%20Yapur.doc> Acessado em: 21/08/2007

<sup>2</sup> LECHINI, Gladys. La Política de la “No Política”. In: \_\_\_\_\_, **Argentina y África em el espejo de Brasil** ¿Política por impulsos o construcción de una Política exterior?. Clacso, Buenos Aires, Argentina, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/cap3.rtf> Acessado em : 31/08/2007.

estados, os quais têm suas preocupações sobre segurança tão intrinsecamente relacionadas e tão próximas que seus programas de segurança nacional não podem ser pensados de forma separada. Assim, por causa da maior interdependência os esforços de cooperação não ficam restritos à área de segurança, mas pensa-se na idéia de segurança de forma global, percebendo o entroncamento de várias lógicas com a preservação da segurança além fronteiras. A ZPCAS engloba a lógica econômica, tecnológica, social, política, de segurança, identidade e comunidade comum<sup>3</sup>.

A cooperação é indicada no caminho para promover a paz, a segurança e condições melhores para a resolução de problemas econômicos e sociais.

Assim, no caso tratado, o princípio de cooperação gira em torno do Atlântico Sul como rota comercial e como espaço de projeção do poder naval dos países costeiros. Isto inibe a presença de países de outras regiões, principalmente as potências mundiais, na coordenação das rotas marítimas do Atlântico Sul.

Além da interdependência de áreas de atuação, existe também a interdependência das ameaças que ultrapassam as fronteiras, superando distâncias, principalmente as mais próximas entre países vizinhos. Assim, as preocupações sobre segurança no Atlântico Sul fazem parte da política de todos estes países que compõem a ZPCAS e, em muitos momentos, as ameaças são as mesmas. Parece claro que a interdependência nos assuntos que tangem a segurança do Atlântico Sul é mais forte entre estes países do que entre os países de fora da região. Ainda mais, questões que dizem respeito à atuação no mercado global como países do Terceiro Mundo realizam um processo de identificação entre os membros da zona de paz e cooperação e formam desafios comuns à segurança interna desta região.

## **2. A criação da ZPCAS**

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) foi proposta à ONU e aprovada pela Resolução 41/11 com apenas um voto contra, o dos Estados Unidos, e oito abstenções, Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal e República Federal da Alemanha.

---

<sup>3</sup> HURRELL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, Issue 3, pp.529-546, julho de 1998.

A criação da Zona de Paz foi resultado de uma articulação do Itamaraty pós Guerra das Malvinas. Apesar de estar em um período em que a Guerra Fria se encaminhava para o seu fim, a sensação era de vulnerabilidade e de grande sensibilidade a novas ameaças e desafios. A Zona se configurou como uma idéia não exclusivamente militar, mas de cooperação econômica e cultural também. A palavra cooperação agregada ao nome da Zona de paz traz o objetivo de incentivar as relações entre os países integrantes.

Assim, em 27 de outubro de 1986 a ZPCAS foi criada com os países da costa leste da América do Sul e os da costa oeste da África.



Países integrantes da ZPCAS



bandeira da ZPCAS

Os países da América do Sul participantes são: Argentina, Brasil e Uruguai. Os da África são: África do Sul, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo.

Os objetivos eram:

- preservar a independência, a soberania, a integridade territorial e desenvolver as relações sob condições de paz e liberdade;
- preservar a região da militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, das armas nucleares;
- promover a cooperação regional para o desenvolvimento econômico e para a paz
- incentivar a independência da Namíbia e o fim do apartheid na África do Sul;
- estimular os princípios e normas do direito internacional aplicáveis ao espaço oceânico;

- impulsionar a paz e a segurança internacionais, eliminando todas as fontes de tensão na região e
- Incentivar a proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos da área oceânica.

Como podemos perceber pelos temas de sua agenda a concepção da ZPCAS está baseada na idéia de segurança ampla em que se forma um sistema de segurança complexo que envolve diversas áreas. Envolve diversos espaços sob a percepção de que a estabilidade regional se faz através de todos estes meios, isto é, da preservação do país das ameaças que atravessam fronteiras e ameaças que não as atravessam<sup>4</sup>.

### 3. O processo de revitalização da idéia de segurança na região

A primeira reunião foi no Rio de Janeiro e nela ficou decidido que os países membros se reuniriam periodicamente para definir a agenda da cooperação. Desde então transcorreram mais cinco reuniões, além da do Rio de Janeiro.

Penha percebe três dimensões de análise da presença da organização no Atlântico Sul e suas dificuldades de atuação. A estratégica que busca analisar a presença naval dos países da região. Esta presença, segundo sua análise, seria demasiadamente tímida, permitindo a presença de potências navais na região justificada pela necessidade de proteção de suas rotas de comunicação marítima que vão em direção ao Índico e ao Pacífico<sup>5</sup>.

Isto ocorre por causa da redução da capacidade operacional de algumas marinhas da região, como a do Brasil, Argentina, África do Sul e Nigéria. Contudo, a importância desta presença vigilante ainda é necessária por causa dos fluxos de matéria-prima e petróleo vindos do Golfo Pérsico, a passagem do petróleo europeu e norte-americano. E, ainda, por causa da “presença de inúmeras ilhas que servem de apoio aero-naval para projeções sobre a África, América do Sul e Antártida”.

A segunda dimensão seria a econômica que se caracteriza pela presença de blocos sub-regionais e continentais e pela dispersão de interesses nacionais. Isto

---

<sup>4</sup> HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, v. 74, Issue 3, pp.529-546, julho de 1998.

<sup>5</sup> PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil- África**: Os avatares da cooperação sul-atlântica. In: X Congresso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à Globalização (ALADAA), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2000.

dificulta a convergência de objetivos e enfraquece a relação estabelecida para fortalecimento da cooperação sul-atlântica.

O último vetor seria o político que seria dificultado pela não institucionalização da organização. Agravando a situação estariam as diversas concepções sobre o significado da região e medidas a serem tomadas.

Quanto à identificação cultural, Argentina e Uruguai enfrentam dificuldades maiores do que as brasileiras devida à falta de um passado comum entre eles e o continente africano.

Devido a estas dificuldades enfrentadas pela região para seu fortalecimento e consolidação e devido ao fim da Guerra Fria a iniciativa perdeu muito de sua força. As antigas ameaças se esmoreceram e os projetos de ação se modificaram. Houve uma mudança de diretriz e visão segundo a percepção de novas ameaças e novos escopos de atuação que permitiram a inércia da iniciativa. Esforços de revitalização da idéia transcorreram algumas reuniões até a de Buenos Aires, em 1998. Depois dela a ZPCAS esteve sem se reunir até este ano de 2007 e vivenciando um período de abandono da idéia. Apesar da reunião de 1998 ter sido a primeira reunião em que se adotou um Plano de Ação, a falta de órgãos que articulem a implementação das decisões tomadas nas reuniões e a conjuntura pós Guerra Fria, que resultou em um esfriamento das tensões, levaram os países a não incentivarem a continuidade das ações de cooperação. A presidência *pro-tempore* esteve até este ano com a Argentina e o encontro programado para o Benin não foi realizado.

Neste ano de 2007, a idéia foi revitalizada por iniciativa de Angola, local em que ocorreu a reunião. Após todos estes anos, a presidência *pro-tempore* foi passada da Argentina para o país que sediou a reunião. Além dos antigos objetivos, o combate a fome e a pobreza foi priorizado no documento final da reunião. Além disto, a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a necessidade de um regime comercial global mais justo e a utilização da energia nuclear de forma pacífica foi citada na Declaração Final de Luanda e no Plano de Ação<sup>6</sup>.

O Atlântico Sul e a cooperação entre os países aparece outra vez na agenda como assunto prioritário. Há uma expectativa de uma maior cooperação entre os países da região e esta expectativa se apresenta como uma possibilidade de fortalecimento destes países através da cooperação para que eles possam enfrentar a concorrência dos

---

<sup>6</sup> **Plan de Acción de Luanda. Declaración Final de Luanda.** A/61/1019, Nova York, 7 de agosto de 2007. Documento da ONU.

países mais desenvolvidos e como mais um espaço de ampliação de seus lugares de negociação, atuação e presença no mundo. A ZPCAS aparece mais como um fomentador de acordos e disseminador da idéia de cooperação do que um espaço para esta ação conjunta.

A ZPCAS não se propõe a ser uma organização de integração regional por falta de uma composição que permita esta ação. A falta de instituições faz com que não haja um elemento de pressão jurídica ou operacional que incentive a implementação das decisões tomadas nas reuniões, contudo a ZPCAS consegue se apresentar como um foro de discussões sobre cooperação e interação no Atlântico Sul e como única estrutura que reuni todos os países desta região.

#### **4. Desnuclearização**

A questão da eliminação das armas nucleares e da pesquisa de desenvolvimento desta tecnologia esteve presente desde o início nas propostas da ZPCAS e, inclusive, foi um incentivo à sua criação.

Além da presença na Carta da ONU de 1945 no artigo 26 do esforço para reduzir os investimentos financeiros e humanos no desenvolvimento de armamentos, a região do Atlântico Sul se empenhou através de tratados para fazer da área uma zona que não produz ou armazena armas nucleares.

O tratado de Tlateloco de 1967 já tinha o objetivo de tornar a América Latina e o Caribe uma zona livre de armas nucleares e o tratado de Pelindaba de 1996 proscreever o uso de armas nucleares na África.

Da mesma forma, todos os países membros assinaram o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) que em 1995 teve sua vigência prorrogada por tempo indeterminado<sup>7</sup>.

Assim como em sua criação, em todos os documentos das reuniões ministeriais a proscricção do uso de armas nucleares foi reforçada. Na reunião de Brasília (a terceira reunião ministerial e primeira pós fim da Guerra Fria, em 1994) um anexo dedicado somente a este tem foi adotado ao fim da declaração.

---

<sup>7</sup> LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento, direitos humanos**: reflexões sobre uma experiência diplomática. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Este documento foi chamado de Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul. Ele reforçou e descreveu o compromisso seguido pelos países da ZPCAS. Em seu conteúdo os pontos levantados foram:

- O desarmamento, particularmente na área de armas nucleares e de destruição em massa
- A necessidade de prevenir a proliferação de armas nucleares, “do teste, uso, fabrico, produção, aquisição, recepção, armazenamento, instalação, desdobramento, posse”<sup>8</sup>, encorajamento ou autorização das mesmas.
- Desta forma, incentivar a criação de uma zona livre de armas nucleares no Atlântico Sul.

Contudo, somente na última reunião, a de 2007, é que o “direito inalienável” de desenvolver a pesquisa, produção e utilização da energia nuclear com fins pacíficos foi afirmada. É claro que a não proliferação de armas de destruição em massa foi reforçado como objetivo comum. Há, portanto, uma mudança de pensamento sobre a energia nuclear, muito por causa do afastamento do perigo que ela representava durante a Guerra Fria com sua utilização em armas de destruição em massa. A presença da energia nuclear com fins pacíficos no documento da reunião demonstra a vontade dos países de desenvolver esta tecnologia e utilizá-la em outros meios sem ser em armas.

51- Reafirman los derechos inalienables de los Estados miembros de la Zona de desarrollar la investigación, la producción y a utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I, II y III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares<sup>9</sup>

Até então, apenas constava nos documentos a promoção dos usos pacíficos da energia nuclear, porém somente agora foi descrita a necessidade de desenvolver a pesquisa nesta área. Também é a primeira vez que se fala em direito inalienável de desenvolver esta tecnologia. Antigamente, a vinculação entre esta energia e a destruição era muito forte e apesar de ser prevista a sua utilização para fins pacíficos ainda existia a

---

<sup>8</sup> **Plan de Acción de Luanda. Declaración Final de Luanda.** A/61/1019, Nova York, 7 de agosto de 2007. Documento da ONU.

<sup>9</sup> **Plan de Acción de Luanda. Declaración Final de Luanda.** A/61/1019, Nova York, 7 de agosto de 2007. Documento da ONU.

desconfiança da possibilidade do desenvolvimento apenas mascarar um objetivo de produção de armas nucleares. O efeito negativo é retirado e a possibilidade de utilização para o desenvolvimento da região torna a idéia positiva, ainda mais com o estresse na utilização para fins pacíficos.

Este objetivo esta em consonância com a política de energia do Brasil. O país, em sua política de defesa, demonstra a vontade de utilizar a energia nuclear em outros casos sem ser o desenvolvimento de armas e tem posto isto em prática ao desenvolver planos de construção de centrais de produção de energia com tecnologia nuclear pelo país.

A resolução da questão nuclear nesta área não significa que os países resolveram suas questões de segurança e que esta não seja mais uma preocupação na região. Tanto nacionalmente quanto internacionalmente as ameaças à segurança surgem e desafiam as políticas nacionais. Ameaças que podem influenciar outros estados ou atravessar fronteiras.

A própria concepção da ZPCAS se apresenta com um entendimento do que as ameaças à segurança nacional se transformaram e podem afetar os países de outras maneiras. Assim, a segurança se faz de uma forma ampla e em diversas frentes. O desenvolvimento da energia nuclear é manifestação dos anseios dos diversos países para atender a uma necessidade interna e não deseja afetar a estabilidade regional nem se constitui como uma ameaça para o mundo. O desenvolvimento de energia nuclear é uma das várias soluções apresentadas para suprir a crescente necessidade de produção energética. E, além disto, é um esforço que pode ser pensado de forma conjunta, reforçando os laços da união da bacia do Atlântico Sul.

## 5. Bibliografia

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, v. 74, Issue 3, pp.529-546, julho de 1998.

LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento, direitos humanos**: reflexões sobre uma experiência diplomática. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LECHINI, Gladys. La Política de la “No Política”. In: \_\_\_\_\_, **Argentina y África em el espejo de Brasil** ¿Política por impulsos o construcción de una Política exterior?. Clacso, Buenos Aires, Argentina, 2006. Disponível em: <http://bibliotecvirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/cap3.rtf> Acessado em : 31/08/2007.

PAIN, Rodrigo de Souza. A inserção do Brasil no processo de independência e desenvolvimento da República Popular de Angola (1975-1986) na perspectiva cooperação entre os países em desenvolvimento. Dissertação de Mestrado CPDA-UFRRJ-orientador Héctor Alimonda

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil- África:** Os avatares da cooperação sul-atlântica. In: X Congresso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à Globalização (ALADAA), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2000.

PEREIRA, Antonio Carlos. **Brasil, o Reino Unido, a Segurança do Atlântico Sul, na Visão de um Observador Brasileiro.** In: Seminário Brasil- Reino Unido, 1997, Rio de Janeiro **Anais Eletrônicos...** Brasil: IPRI. Disponível em: [www.mre.gov.br/ipri](http://www.mre.gov.br/ipri) Acessado em: 31/08/2007

**Plan de Acción de Luanda. Declaración Final de Luanda.** A/61/1019, Nova York, 7 de agosto de 2007. Documento da ONU.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul:** Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf> Acessado em: 31/08/2007

YAPUR, Maria Virginia. **Cooperación sur-sur.** El caso de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS). Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%203/Mar%C3%ADa%20Virginia%20Yapur.doc> Acessado em: 21/08/2007