

5 Conclusão

O objetivo inicial deste trabalho foi inserir no estudo das relações internacionais a teorização de Edward Said em “O Orientalismo”. Nesta obra, Said analisa a maneira como o “outro” oriental é construído pelo ocidente, dando um enfoque cultural ao reconhecimento do oriente como uma entidade estranha, submissa, inferior, diferente e ameaçadora. Ao transferirmos esta abordagem para as relações entre Estados, buscamos analisar de que forma os discursos que constroem a representação do “outro” influenciam a estrutura internacional. Nesse sentido, o Irã se apresenta como um caso fértil para esta discussão, visto que sua história apresenta episódios nos quais as tensões com nações influentes no Oriente Médio levaram a políticas que se destinavam a mostrar o Irã como o “outro”, diferente e ameaçador. No período pós-1979, a diferenciação se consolidou de forma ainda mais clara, e o contencioso nuclear, configurado a partir de 2002, exacerbou as tensões e, com isso, tornou nítida a construção de representações sobre o Irã, que demonstrem risco e ameaça.

De fato, a esfera nuclear gera preocupações por se tratar de uma tecnologia dual, que envolve tanto a geração de energia, quanto a possibilidade de fabricação de armas nucleares. O regime internacional de não-proliferação nuclear precisa lidar com uma condição difícil, que é a concessão de liberdade para que os Estados desenvolvam a tecnologia nuclear para fins civis, o que gera desenvolvimento econômico e prosperidade, ao mesmo tempo em que exerce controle sobre os programas nucleares, para que estes não sejam utilizados para fins militares. O limite entre a liberdade e o controle não é clara, mesmo após cinco décadas de debates internacionais, e está no cerne do contencioso envolvendo o Irã. É importante ressaltar que os principais argumentos apresentados pelas partes envolvidas no contencioso são válidos. Ao passo que o Irã advoga seu “direito inalienável” à obtenção da tecnologia nuclear, garantido pelo TNP, seus opositores denunciam o risco de conversão desta tecnologia em armamentos. Fica explícito que a dupla função do regime internacional de não-

proliferação, de conferir liberdade e de impor controle simultaneamente, não se encontra definida de forma propícia, de modo que o debate sobre o contencioso iraniano já se estende por sete anos sem que se conseguisse atingir uma solução definitiva.

Através de nossa pesquisa, concluímos que a indefinição no caso iraniano se deve às dificuldades institucionais enfrentadas pelo regime internacional de não-proliferação. A criação de mecanismos destinados à fiscalização dos programas nucleares dos Estados, com a fundação da AIEA, em 1956, jamais atingiu o equilíbrio entre a liberdade e o controle. O objetivo inicial da AIEA era o de promover a transferência da tecnologia nuclear pacífica, vinculando esta transferência a mecanismos que garantissem o controle da agência sobre os programas nucleares, através das salvaguardas da agência. Inicialmente, portanto, as salvaguardas eram aplicadas sobre as instalações nucleares que houvessem sido elaboradas com o auxílio da AIEA, ou através da transferência de tecnologia direta entre Estados. Fato é que a agência não se preocupou, durante seus anos iniciais, com mecanismos que possibilitassem a descoberta de programas nucleares não-declarados. A mudança na concepção da proliferação nuclear se deu exatamente com uma controvérsia originada pela dificuldade de a agência detectar o desvio da tecnologia nuclear pacífica para fins militares, explicitado com o teste da bomba nuclear pela Índia, em 1974. A partir de então, o governo norte-americano passou a perceber a proliferação nuclear como um processo arriscado, e que poderia sair de controle caso a AIEA não tivesse uma postura mais presente junto aos Estados e seus programas nucleares. Dessa forma, a partir de meados da década de 1970, o governo norte-americano passou a pressionar a AIEA para que esta atuasse como um “cão de guarda”, aumentando suas capacidades de fiscalização, e reduzindo suas atribuições como fornecedora de tecnologia nuclear. Neste momento, a AIEA passou a exercer o controle sobre os Estados em detrimento da liberdade propugnada em seus primeiros anos de atuação. Porém, a AIEA havia sido criada como uma organização especializada na transferência de tecnologia nuclear. Por isso, a agência não havia sido dotada de mecanismos que lhe fornecesse poderes de fiscalização em um Estado sem o consentimento deste. Tal mecanismo foi criado em 1997, no formato de um protocolo adicional (através do programa 93+2), mas este depende da assinatura do Estado e de sua ratificação para entrar em vigor, de modo que as instalações não-salvaguardadas permanecem

sem inspeções por parte de funcionários da AIEA. Há, ainda hoje, brechas para que instalações nucleares clandestinas permaneçam existindo, sem qualquer controle da agência. Nos últimos anos, a agência vem trabalhando para garantir que, ao menos as instalações nucleares salvaguardadas, passem por um controle rígido de seus inspetores, mas a limitação dos recursos e do pessoal da AIEA impede que o controle seja feito de forma eficaz.

O caso iraniano demonstra sua importância ao testar os limites de atuação da agência. Há uma dificuldade grande em demonstrar que o Irã viola as regras do regime internacional de não-proliferação, pelo fato de este Estado se vincular atualmente, ao TNP, mas não ao protocolo adicional, do qual é signatário mas não passou pelo processo de ratificação. Assim, o Irã não é obrigado a franquear o acesso de inspetores da AIEA a instalações não-declaradas. Por mais que existam desconfianças de que há instalações ilegais no Irã, a agência é carente de mecanismos que permitam o acesso a estas sem uma violação da soberania iraniana. Todo acesso depende da aprovação do Irã, o que suscita questionamentos sobre a boa-fé do governo iraniano, acusado de retardar as visitas como meio de conseguir tempo para dissimular instalações nucleares utilizadas para fins militares.

Uma vez que o regime internacional de não-proliferação não impõe restrições rígidas a programas nucleares como o iraniano, Estados interessados em evitar que o Irã se torne um possuidor de armas nucleares, iniciaram uma “campanha” que visa a demonstrar que o Estado xiita representa um risco. Através desta campanha, Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita buscam mostrar que o regime deve superar suas limitações e impor um controle rígido sobre o Irã, para evitar que este se torne uma potência nuclear. A estratégia utilizada por estes Estados é a de ressaltar elementos que diferenciem o Irã das características consideradas “normais” para um Estado. Dessa forma, o Irã é associado a características como terrorismo, mentira, trapaça, fundamentalismo, irracionalidade, entre outras, conforme argumentamos ao longo do nosso capítulo 3, como forma de apresentar o Irã como um Estado no qual não se deve confiar. Assim, é criada, pelos rivais geopolíticos do Irã, uma percepção de que este Estado deve ser privado da tecnologia nuclear. Através desta construção de representações sobre o Irã, é criado o argumento de que o controle sobre a

tecnologia nuclear iraniana deve ser maior do que a liberdade conferida para o desenvolvimento desta.

A argumentação de que o Irã representa um risco, capitaneada por Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita, ressalta as diferenças e cisões entre os Estados. Devemos estar atentos para as conseqüências desta prática. Realçar as diferenças em detrimento dos elementos que nos unem gera um ambiente internacional mais propício a conflitos, como identificou Kant, com o conceito de cosmopolitismo, em “À Paz Perpétua”, de 1795. Segundo o filósofo, uma das formas de a humanidade atingir a paz perpétua seria através do fim das cisões entre os indivíduos, de modo que todos fossem vistos como semelhantes. A política de realce das diferenças coloca a política internacional no sentido oposto daquele proposto por Kant, por enfatizar elementos que demonstrem as diferenças entre os Estados.

Said segue uma linha argumentativa similar, ao defender que a criação de cisões e diferenciações tem por objetivo a subjugação e a inferiorização do “outro”. Segundo ele, a criação de cisões entre “nós” e “eles” (sintetizadas por ele na prática orientalista), leva à simplificação da representação do “outro”. Assim, quando se criam representações sobre o “outro”, têm-se uma concepção essencialista e simplificada do “outro”. O conflito se dá quando uma parte (“nós”) age com relação à outra parte (“eles”) de acordo com a representação construída, e não através de relações entre iguais. As representações são reificadas, e tidas como uma realidade objetiva. Assim, as ações com relação ao “outro” são baseadas nas representações, e não na realidade. O conhecimento produzido sobre o “outro” é tido como imparcial e acadêmico, e é sobre este conhecimento que as decisões passam a ser tomadas. É importante notar que a construção de um determinado conhecimento acadêmico, relegando o “outro” a uma posição de inferioridade e risco não é neutro e apolítico. Existe um objetivo político, que é o de fortalecer a posição do “self” em detrimento do “outro”.

O caso iraniano explicita a contemporaneidade da argumentação de Said. Neste trabalho, demonstramos que os Estados selecionados para esta pesquisa, Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita, possuem interesses estratégicos em manter o Irã enfraquecido e sem acesso à tecnologia nuclear. E vimos que a estratégia utilizada por estes Estados é a de mostrar que o Irã representa um risco à estabilidade regional e à paz mundial. Seguindo o argumento de Said, EUA,

Israel e Arábia Saudita afirmam “conhecer” o Irã, através de sua história e de suas características gerais, o que lhes fornece motivos para acreditar no risco representado por este¹. Dessa forma, estes Estados constroem representações do Irã, e agem no cenário internacional como se estas representações fossem fatos objetivos e comprovados. Esta reificação das representações do Irã é um exemplo de simplificação da realidade objetiva, em prol de objetivos particulares destes Estados. Assim, as relações destes Estados com o Irã tendem ao conflito e não à concertação e à negociação.

Nossa argumentação acerca da existência de discursos que constroem representações do Irã, se baseou na análise de discursos de Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita, e aqui encontramos uma das maiores dificuldades de nossa pesquisa. Nos casos de Israel e Arábia Saudita houve dificuldades de acesso a fontes, ainda que em diferentes escalas. Israel disponibiliza, na página do Ministério de Assuntos Estrangeiros na internet, discursos de primeiros-ministros desde 1993. Através destes é possível tipificarmos a imagem que Israel construiu sobre o Irã ao longo dos últimos 16 anos, mas ficamos privados de discursos da década de 1980. No caso saudita, a escassez de fontes é ainda maior. Ao longo de nossa pesquisa não encontramos qualquer banco de dados com discursos ou declarações do governo saudita. Recorremos, então, a analistas que comentam a posição saudita frente ao Irã, o que não supre nossa necessidade de fontes, mas nos auxilia a percebermos que existe a intenção da Arábia Saudita em se diferenciar do Irã. Assim, explicitamos que o Irã é “orientalizado” até mesmo por um Estado oriental, que tem interesses particulares em argumentar por uma maior rigidez da comunidade internacional contra o Irã.

Para realizarmos nossa pesquisa, utilizamos como *lócus* de nosso teste a AIEA, por ser este o órgão da ONU responsável por centralizar os debates e o tratamento internacional dos programas nucleares dos Estados. Através de fontes primárias e secundárias, recuperamos os procedimentos da AIEA, com ênfase em seu secretariado e no Conselho de Governadores. Através desta análise, percebemos que o secretariado da agência cumpriu suas atribuições e se manteve imparcial durante as investigações acerca do programa nuclear iraniano. Nossa pesquisa levou em consideração as tratativas da AIEA referentes ao programa

¹ Este é um exemplo da visão “essencialista”, apresentada por Said (p.146)

nuclear iraniano desde 2002, quando o tema ascendeu na agenda da agência, com a divulgação da existência de um programa nuclear secreto no Irã, e se estendeu até 2006, quando o tema foi deslocado para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Através da análise dos documentos da agência, concluímos que a AIEA se manteve, conforme suas atribuições, na esfera técnica exclusivamente. A preocupação em manter a agência afastada de debates políticos é clara na análise dos documentos. Entretanto, em 2006, o tema foi levado para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, e interpretamos que a partir deste momento, o tema deixou de ser tratado de forma unicamente técnica, e passou a ter um tratamento político. Entretanto, o envio do contencioso iraniano para o Conselho de Segurança não pode ser imputado a uma postura enviesada do secretariado da AIEA, e sim pela ausência de instrumentos do regime internacional de não-proliferação que permitissem uma conclusão definitiva para o caso. Mesmo após anos de investigações e debates, a agência ainda não foi capaz de atestar a natureza do programa nuclear iraniano. Tal dificuldade reflete as deficiências institucionais e técnicas da agência.

As deficiências institucionais podem ser explicadas pela ausência de mecanismos que permitam o acesso de inspetores da agência em Estados como o Irã. A AIEA só possui acesso às instalações nucleares iranianas com o consentimento de Teerã, uma vez que o Estado não ratificou o protocolo adicional 93+2. A expansão dos poderes de fiscalização da AIEA se mostra como uma necessidade premente para que se tenha maior conhecimento acerca de detalhes dos programas nucleares dos Estados. Tal tarefa não é simples, pois envolve as decisões dos Estados, que se valem de sua soberania para se esquivarem de compromissos internacionais. Porém o caráter dual da tecnologia nuclear torna necessário deslocamento do debate para a esfera internacional, retirando-o da esfera doméstica. Somente assim, a AIEA terá mais liberdade de ação, e garantirá a limitação dos programas nucleares, para que estes sejam utilizados em suas potencialidades pacíficas, e não mais militares.

Na esfera técnica, a agência também apresenta falhas, que devem ser sanadas. Enquanto as reformas institucionais necessárias não se concretizam, a agência necessita de melhorias técnicas, para ser mais eficaz no tratamento de contenciosos nucleares como o iraniano. Como vimos, a agência possui um número reduzido de inspetores treinados para realizar visitas aos Estados. Assim,

as visitas aos programas nucleares salvaguardados se tornam muito esporádicas, abrindo a possibilidade de os Estados desenvolverem armamentos nucleares nos intervalos entre as inspeções. Além disso, os critérios de quantidade de material (“quantidade significativa”) e de tempo mínimo para a fabricação de uma arma (“tempo de conversão”) utilizados pela agência se encontram defasados, gerando o risco de produção de armas devido a falhas de avaliação da agência quanto aos riscos oferecidos por um programa nuclear. Por fim, os instrumentos tecnológicos utilizados pela agência têm capacidade limitada. A AIEA conta com poucos inspetores para a análise de material filmado nas instalações nucleares salvaguardadas, sendo comum até mesmo interrupções nas filmagens. E a utilização de satélites que permitam a descoberta de instalações clandestinas é limitada. A agência ainda encontra dificuldades em detectar programas nucleares não-declarados, o que gera uma dificuldade adicional para o órgão, como prova o caso iraniano. A descoberta das instalações de Arak e Natanz se deu tardiamente, de modo que a agência teve – e ainda tem – dificuldades em desvendar detalhes do programa nuclear iraniano. Existe a possibilidade de pesquisas visando a fabricação de armamentos terem sido realizadas antes de a AIEA conhecer o programa nuclear iraniano. De fato, quanto mais cedo é feita a descoberta da existência de um programa nuclear não-declarado, menores são as dificuldades em evitar que o programa avance sem a devida fiscalização da agência.

Portanto, a agência necessita de reformas institucionais (a criação do protocolo adicional foi um importante passo, mas ainda se mostra insuficiente) e de investimentos que permitam o tratamento minucioso do tema da proliferação nuclear.

Como última análise, cabe ressaltar a visão de Mohamed El-Baradei, diretor geral da AIEA acerca da política norte-americana frente ao Irã. Segundo ele, o governo norte-americano desperdiçou, durante o governo de George W. Bush, “*incontáveis oportunidades diplomáticas com o Irã*”², o que lhe permitiu seguir adiante com seu programa nuclear. Ainda segundo ele, o governo dos EUA acreditava não haver motivos para empreender negociações com o Irã, pela crença de que este Estado não cederia em nenhum ponto. Mais uma vez, o governo norte-americano baseou-se num suposto conhecimento “essencialista” do Irã, que o

² COHEN, Roger. *Bush desperdiçou chances com Teerã*. O Estado de São Paulo, 21 de abril de 2009. Pag. A12

permitia “saber” que o Estado xiita é inflexível e avesso a concessões. Para El-Baradei, esta postura norte-americana favoreceu o confronto com o Irã – ao invés de negociações – e teve como resultado a possibilidade encontrada por Teerã de avançar com sua tecnologia nuclear: “*Em vez de explorar a oferta de uma ‘grande barganha’ iraniana em 2003, ou apoiar a mediação européia em 2005 (...) nós tivemos [Dick Cheney] dizendo que o Irã estava no eixo do mal e devíamos mudar esse regime*”³. Podemos constatar, portanto, que a estratégia norte-americana de confronto, baseada no entendimento de que os Estados Unidos não devem negociar com Estados que representem ameaça à paz e estabilidade internacionais, não cumpriu com seus objetivos. E, além disso, foi criado um desgaste para a AIEA, que, além da natural preocupação com as investigações e negociações relacionadas ao programa nuclear iraniano, teve como desafio constante “se insular do debate político”, como afirmou o diretor-geral da agência.

As possibilidades de fechamento de um acordo que beneficie a todos os Estados envolvidos e que seja favorável à manutenção da estabilidade regional dependem de um diálogo amplo. Para tal, é imprescindível que os muros da política internacional sejam demolidos, de modo que todos possam se perceber como semelhantes, o que promoverá um diálogo mais franco e proveitoso.

³ Idem

