

Construindo tensões: uma análise da crise nuclear iraniana

*Building up tensions:
an analysis of the Iran nuclear crisis*

Thalis Porto Andrade

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a crise nuclear do Irã, que se desenvolve desde 2003, e agora toma dimensões cada vez mais perigosas. A utilização de um arcabouço construtivista para identificar a criação e o estabelecimento da anomalia (no sentido Wendtiano) entre Irã e EUA abre caminho para um estudo mais aprofundado dessa relação. A maneira como essa adota uma lógica de *realpolitik* inicia uma posterior análise neo-realista, de modo a focar no balanço de resultados da crise, especialmente favorável ao Irã conquanto Estado pária. Ao mesmo tempo, essa situação conflituosa entre Teerã e Washington, embora favorável ao primeiro, faz com que a situação entre o Estado Islâmico e a Europa se torne cada vez menos amistosa, deixando o Irã em um dilema dentro dessa relação triangular.

Palavras-chave: Crise Nuclear do Irã; *realpolitik* iraniana; conflito Teerã-Washington; Armas de Destruição em Massa.

O Oriente Médio tem sido palco de uma série de conflitos, tanto de cunho doméstico quanto internacional. Em uma região de maioria islâmica, determinados fatores políticos criam um clima de tensão permanente no local, como o aparecimento de Israel como a única potência nuclear da região, alvo da inimizade de alguns Estados vizinhos. Esse cenário de conflito iminente se intensifica com uma política pouco apaziguadora do governo de George W. Bush no pós-11 de setembro, quando classificou dois Estados da região como participantes de um “Eixo do Mal”, transformando Irã e Iraque em inimigos declarados dos EUA.

States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic (George W. Bush, 29 de janeiro de 2002).

Antes de começar minha análise sobre a crise iraniana, devo dedicar alguns parágrafos para explicar sobre as bases construtivistas do meu artigo. Em grande parte, tomei por base a obra de Alexander Wendt (1999), o que me obriga a evidenciar o conceito de cultura que esse se utiliza em seu livro. Como proposto por Wendt, a análise das relações internacionais em sua teoria se divide em três grandes grupos de práticas, às quais ele se refere como as “culturas da anarquia”. Esses três grupos procuram demonstrar o grau de cooperação entre os Estados analisados. Contudo, eles não são estáticos em si mesmo, cada um sendo desmembrado em três graus de internalização cultural. Baseado nas teorias de Martin Wight da Escola Inglesa, Wendt nomeia suas culturas da anarquia de Hobbesiana, Lockean e Kantiana, embora os nomes sejam mais ilustrativos do que auto-explicativos.

A cultura Hobbesiana pressupõe a percepção de um Estado por outro como um inimigo. Entende-se como inimigo um Estado que não reconheça totalmente um outro Estado, tendo uma visão revisionista sobre o direito desse outro à autonomia. Esse tipo de revisionismo, também chamado de “revisionismo profundo” (“deep revisionism”), caracteriza o ponto central na imagem que um ator tem do outro. A percepção dos gregos, dos “bárbaros” persas, ou dos cruzados sobre os turcos “infieis”, todas essas percepções caracterizam uma cultura Hobbesiana. Dessa maneira, embora não haja uma conexão direta entre a cultura Hobbesiana e a teoria realista, existe uma ligação natural dado o tipo de anarquia que essa cultura produz. Quando os atores se vêem mutuamente como inimigos, o único resultado para cada um

é a eliminação do outro. Nesse jogo de soma zero, qualquer ação fora da lógica de *realpolitik* pode levar o Estado a perecer nas mãos de seu inimigo.

Se a cultura Hobbesiana pressupõe a percepção do outro como um inimigo, na cultura Lockeano o outro é visto como um rival. Assim como na cultura Hobbesiana, a essa percepção de rivalidade na cultura Lockeano cria um sentimento revisionista entre o eu e o outro. Contudo, o que está em questão não é a sobrevivência ou a autodeterminação do outro, mas, sim, seu comportamento ou propriedade. Nesta cultura, os atores se reconhecem como tendo o direito de existir, embora isso não queira dizer que há uma ausência de conflitos. Esse “revisionismo raso” (“shallow revisionism”) reconhece a soberania do outro, normalmente positivada pelo direito internacional, mas abre caminho para o conflito, quando, na visão de um ator, o outro se comporta de maneira inapropriada. Na cultura Lockeano, o conflito não é motivado pela negação do outro, mas pelo enquadramento deste a um conjunto de normas.

A última cultura apresentada por Wendt é a Kantiana, na qual os atores vêem o eu e o outro como um amigo, criando uma aproximação muito maior entre esses. Mesmo muito refutado por outros autores sobre a possibilidade de uma cultura como esta, especialmente autores realistas que afirmam que uma cultura Kantiana é utópica e sem comprovações empíricas. Contudo, alguns fatos apontam para a possibilidade de uma cultura de amizade como essa. Tanto a relação entre EUA e Inglaterra ou mesmo entre a União Européia demonstram que a possibilidade de uma cultura Kantiana é bem palpável, e não utópica. Duas regras básicas pressupõem essa visão de amizade. A primeira é sobre resoluções de conflitos entre os atores, pois, em uma cultura Kantiana, esses seriam resolvidos em bases não-belicosas. A segunda é sobre uma possível ameaça externa a esses atores, que, caso ocorra, lutaria junto contra o inimigo em comum.

Dentro de cada uma dessas culturas, entretanto, existem variações referentes ao grau de internalização de cada uma na identidade do ator. O primeiro grau ocorre quando uma cultura é imposta à força ao ator por um outro. Dessa maneira, o ator adere a uma cultura não por achar que ela é a certa ou que com ela melhor obterá seus interesses, mas por simples coerção. O uso da força, ou o medo de tal, fazem com que o ator siga determinada lógica. O segundo grau ocorre quando um ator adere a uma determinada cultura quando percebe que essa lhe garantirá maiores ganhos. Seja uma potência que busca estabelecer sua influência por meio da guerra em uma cultura Hobbesiana, seja um Estado que vê numa cultura Lockeano uma maneira de aumentar seus ganhos comerciais, seja um outro que entra em

uma comunidade internacional buscando os benefícios que essa traz. O terceiro grau ocorre quando, independentemente de ganhos ou perdas, o Estado adere a uma cultura por achar que essa é a eticamente melhor, ou a mais certa. Seja na relação entre EUA e Inglaterra, para uma cultura Kantiana, seja na relação entre Brasil e Argentina, no caso de uma cultura Lockeana, o fato é que essa percepção do outro foi inserida na própria identidade do Estado.

Em 2003, a situação do Oriente Médio se tornou um pouco mais clara para os envolvidos na crise. Dois eventos marcaram esse ano; primeiro a invasão estadunidense ao Iraque, confirmando que o discurso da Casa Branca não era apenas uma questão de retórica e que o presidente Bush estava realmente disposto a levar sua “Guerra Contra o Terror” a essas conseqüências; segundo, a descoberta do programa nuclear iraniano, que estivera escondido do público por 18 anos, o que acabou por levantar muitas suspeitas sobre a verdadeira capacidade do país em se utilizar de armamento nuclear. A pouca iniciativa dos EUA em confrontar a Coreia do Norte (país taxado como pária e conhecido detentor de armamento nuclear) cria mais uma força que influencia o Irã a tomar medidas que vão contra o TNP e em direção à nuclearização do país, provavelmente não apenas para fins pacíficos.

Neste artigo, pretendo mostrar como a Casa Branca construiu ao longo de sua política antiterror um ambiente extremamente inóspito para a diplomacia, transformando uma relação de rivalidade Lockeana entre os EUA e o grupo de Estados taxados como párias (Iraque, Irã e Coreia do Norte) em uma relação de inimizade Hobbesiana (WENDT, 1999, p. 259-263, p. 279-283). Dessa maneira, como irei abordar com mais detalhes à frente, o discurso estadunidense no período entre os ataques às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, e a invasão do Iraque, em 20 de março de 2003, promoveu uma mudança na lógica da relação entre os Estados envolvidos, criando uma anomalia no que se pode caracterizar um comportamento-padrão na cultura internacional liberal.

A promoção de uma lógica anárquica de *realpolitik* por parte dos EUA levou os Estados párias se inserirem nessa mesma lógica, pondo em risco a região de segurança onde eles estão localizados. Meu objetivo neste artigo é fazer uma análise da posição iraniana em relação ao seu programa nuclear e de como essa política adotada por Teerã afeta sua relação com os demais países, especialmente os EUA. Embora meu objetivo primordial esteja focado no Irã e em suas ambições nucleares, não é possível debater sobre esse tema sem levar em conta os outros dois atores aglutinados no chamado “Eixo do Mal”, Iraque e Coreia do Norte, o que me fez dedicar alguns parágrafos a esses Estados.

Histórico da crise

Não obstante o programa nuclear iraniano tenha começado durante a Guerra Fria e parado logo após a Revolução Islâmica, o Irã voltou a se nuclearizar nas décadas de 1980 e 1990, com o auxílio da Rússia, da China e do Paquistão. Segundo os dois países do Conselho de Segurança das Nações Unidas, toda a tecnologia nuclear oferecida ao Irã era estritamente para fins pacíficos e civis, voltada principalmente para a produção de energia elétrica por usinas termonucleares. Contudo, a troca de tecnologia entre Irã e Paquistão se deu de forma escusa e, até recentemente, dissimulada (BOWEN; KIDD, 2004, p. 257-276). Em 2004, o cientista paquistanês A. Q. Khan confessou ter criado uma organização conhecida como “Rede Khan”, que promovia a disseminação nuclear, especialmente para Irã e Líbia (ALBRIGTH; HINDERSTEIN, 2005).

Em 2003, então presidente do Irã, Mohammad Khatami, afirmou que o país desenvolvia nos últimos 18 anos um programa atômico civil, especialmente no que dizia respeito à fabricação de seu próprio combustível nuclear. A notícia de que o Irã possuía a capacidade de enriquecer urânio alterou drasticamente o equilíbrio de poder na região, pois, em teoria, uma vez que o país possui a tecnologia para fabricar as centrífugas produtoras de combustível nuclear, o resultado pode ser tanto para bens civis quanto para militares. A posição mais negociadora do presidente iraniano resultou na adesão do país ao Protocolo Adicional do TNP, que permite a AIEA inspecionar determinadas instalações não previstas no texto original do TNP, com aviso prévio de apenas 24 horas. A cooperação do Irã com o tratado fez com que as suspeitas sobre Teerã se acalmassem, pelo menos para a União Européia, que procurava usar suas relações comerciais fortes com o Irã para negociar um fim definitivo ao seu programa nuclear. Os EUA se mostraram ainda enfáticos sobre este tema, defendendo sanções contra o Irã pela ameaça de seu suposto programa nuclear.

Em junho de 2005, é eleito no Irã o presidente ultraconservador, Mahmoud Ahmadinejad. Em seu discurso nacionalista, o novo presidente iraniano afirma o direito inalienável do país de possuir um programa nuclear pacífico para o desenvolvimento do Estado. Prontamente é reiniciado o programa iraniano, pondo em funcionamento parte do processo de conversão de urânio na usina de Isfahan. Ao mesmo tempo, as propostas comerciais feitas pela Tríade Européia (Reino Unido, França e Alemanha) são descartadas, pondo o Irã em uma posição ainda mais isolada.

A constatação da AIEA de que o Irã violou as obrigações de salvaguarda dos acordos internacionais gerou uma denúncia ao Conselho de Segurança

da ONU, levando o impasse para uma nova instância de debate. A decisão do conselho de promover inspeções mais profundas às instalações iranianas é prontamente rebatida por Teerã, que limita o acesso dos técnicos da AIEA a determinadas instalações, além do anúncio que retomará seu projeto de enriquecimento de urânio. Em fevereiro de 2006, a Rússia tenta negociar com o Irã um acordo de enriquecimento de urânio em território russo para as usinas iranianas, mas esse é rejeitado pelo presidente Ahmadinejad. As acusações e as ameaças verbais entre Irã e EUA se tornam cada vez mais freqüentes. Ahmadinejad anuncia em 11 de abril de 2006 que seu país logo será membro do “clube dos países que dispõem de tecnologia nuclear”.

Pouco antes de Teerã anunciar seu projeto nuclear secreto, o Iraque, vizinho do Irã e membro do chamado “Eixo do Mal”, havia sido invadido pelas forças de coalizão estadunidenses que acusavam Bagdá de possuir armas de destruição em massa. Mesmo contra as normas internacionais e sem comprovar a existência do armamento alegado pelos EUA, o governo de Saddam Hussein foi deposto. Essa ação do governo americano se tornou um exemplo muito claro de que o discurso sobre o “Eixo do Mal” e o combate ao terror não eram apenas retórica, e que os EUA estavam realmente dispostos a garantir seus interesses na região. Ao mesmo tempo, na Ásia, os EUA se deparavam com outro impasse provocado pela Coréia do Norte, também um membro do “Eixo do Mal”. A grande diferença é justamente que Pyongyang anuncia ter armas nucleares, o que dificulta muito a posição estadunidense, em especial no que diz respeito a um ataque militar direto contra a península. Isso fica claro quando comparados os discursos da Casa Branca feitos para o Irã e para a Coréia do Norte, o tom de negociação com Kim Jong Il difere em muito das acusações feitas contra Ahmadinejad. A invasão unilateral dos EUA ao Iraque desarmado; o receio em se combater diretamente o Irã, que ainda mantém dúvidas de seu poderio nuclear; e o tom negociador à Coréia do Norte nuclearmente armada acabam criando um sentimento de insegurança muito grande para Teerã, que, mesmo que não fosse seu objetivo inicial, tem fortes motivos para iniciar seu programa nuclear para fins bélico-militares.

A relação triangular e suas anomalias

O direito de cada Estado sobre sua soberania é um dos principais fatores que caracterizam o sistema internacional nos moldes liberais em que ela se encontra hoje.

There have always been exceptions to its norms, which raise hard questions about the extent to which the system is Lockean, but nevertheless

almost all states today obey those norms almost all of the time, which poses even harder questions to any other interpretation of the system. (WENDT, 1999, p. 285-286)

Diferentemente de uma cultura Hobbesiana de *realpolitik*, o que podemos observar no comportamento padrão dos Estados no sistema liberal Westphaliano é o predomínio da lógica de “viver e deixar viver” (WENDT, 1999, p. 279), essencial para o entendimento da sociedade anárquica Lockeana (WENDT, 1999, p. 279-297; BULL, 1977). De maneira distinta ao que afirma a lógica do raciocínio Realista, os Estados não se encontram em um sistema anárquico no qual o conflito militar e a disputa pela própria sobrevivência são uma constante (WALTZ, 1979). Caso fosse, a disputa pela sobrevivência do mais forte levaria a uma gradual seleção dos Estados, em que os menos capazes de garantir sua sobrevivência por meios militares seriam prontamente aniquilados por Estados mais capazes e militarmente mais fortes. A existência de Estados falidos na África, ou mesmo microEstados com pouca capacidade militar, como Mônaco, é um exemplo claro de como essa lógica de *realpolitik* não é aplicável para caracterizar o comportamento dos Estados do Sistema Internacional (WENDT, 1999, p. 282), embora possam haver ocasionais anomalias a essa lógica (WENDT, 1999, p. 285-286).

Dessa maneira, eu pretendo classificar a crise nuclear que envolve o Irã como uma anomalia do sistema internacional. Essa anomalia, causada por um processo que se iniciou com o discurso à Nação do presidente G. W. Bush, quando esse cunha o termo “Eixo do Mal”, levou à criação de uma percepção por parte de Teerã que foi paulatinamente ganhando força ao longo do período entre os atentados de 11 de setembro de 2001, quando o discurso sobre os Estados párias se intensifica, até a invasão do Iraque, em março de 2003, e a identidade entre os EUA e o Eixo do Mal se traduz na política externa da Casa Branca. Podemos entender esse modelo de análise como uma relação triangular entre EUA, Irã e os atores internacionais mais proeminentes, estes representados especialmente pela Europa, que serve de contraponto nas negociações entre os dois países. Embora Israel também esteja envolvido na crise, dada a sua inclusão no complexo de segurança do Oriente Médio (BUZAN, 1998, p. 13-15), esse Estado não se inclui nos debates sobre a nuclearização do Irã, limitando sua atuação a apenas o alvo de retaliação para um possível ataque estadunidense ao território iraniano.

• % *Relação padrão do sistema internacional*: como apontado anteriormente, a cultura-padrão que determina o comportamento dos Estados do sistema internacional é caracteristicamente Lockeana. Embora essa cultura tenha três níveis distintos de internalização (assim como as lógicas Hobbesiana

e Kantiana) (WENDT, 1999, p. 246-312), acho mais correto afirmar que o segundo e o terceiro grau de internalização formem a lógica-padrão do sistema internacional, dado que não existe nenhum ator coagindo os outros a tomarem essa cultura como a sua. O primeiro grau, apesar de ocorrer com mais frequência do que uma ocasional cultura Hobbesiana, por exemplo, restringe-se muito mais a momentos de conflito, em que não está em jogo necessariamente um revisionismo profundo (WENDT, 1999, p. 261) de um dos Estados envolvidos, mas, sim, a necessidade de que um determinado Estado restrinja suas ações:

The First Degree, Realist explanation for the Lockean culture holds when states comply with sovereignty norms because they are forced to by the superior power of others. This power might be exercised directly, like the Allied Coalition's roll-back of Iraq's conquest of Kuwait, or indirectly, as in situations where the balance of power, dominance of defensive technology, or other material conditions make the cost of attempting conquest too high. (WENDT, 1999, p. 286)

O segundo grau da cultura Lockeana (WENDT, 1999, p. 287-288), que parte de um entendimento neoliberal e racionalista, torna-se muito mais evidente nas negociações cotidianas dos Estados do sistema internacional. Entende-se por esse segundo nível um comprometimento com as normas da soberania para se atingir um determinado interesse nacional do Estado, e não por uma questão de balanço de poder como no primeiro grau. Neste grau, a cultura tem um peso muito maior do que no primeiro grau, embora ainda seja uma variável interveniente entre poder, interesse e consequência (KRASNER, 1983a).

O terceiro grau da cultura Lockeana, a base para o que hoje podemos designar de "senso comum" na política internacional (WENDT, 1999, p. 296), parte de um entendimento construtivista sobre a cultura Lockeana, levando a uma visão das normas de soberania da mesma maneira como um indivíduo observa as leis do Estado em que vive (WENDT, 1999, p. 288-296). Ainda que inicialmente esse indivíduo siga tais normas por uma questão de coerção, a maioria deles passa a seguir essas normas por aceitar que elas são legítimas (TYLER, 1990).

- *% Relação Irã-EUA*: a relação entre os dois países se tornou tensa desde a Revolução Islâmica em 1979, quando o Shah¹ foi deposto. Sua fuga para os EUA criou um movimento de revolta da população iraniana, que culminou

¹ Termo usado para se referir ao monarca persa, permanecendo até 1979, quando, durante a Revolução Islâmica no Irã, o último Shah, Mohammad Reza Pahlavi, foi deposto e exilado.

com o seqüestro da embaixada estadunidense em Teerã. Caracteriza-se como uma cultura Lockean de primeiro grau dada a belicosidade entre os dois países. Mesmo considerando que o poderio militar do Irã não seja capaz de representar uma ameaça para os EUA, algumas ações promovidas pelo governo de Teerã são freqüentes o suficiente para caracterizar a percepção dos EUA pelo Irã nesse período. Posso citar a oposição do governo iraniano em relação ao da Arábia Saudita e de outros aliados estadunidenses na região, a promoção de ações terroristas contra o processo de negociação entre Israel e Palestina, além, claro, do próprio seqüestro da embaixada estadunidense em Teerã (POLLACK; TAKEYH, 2005).

- *% Discurso do Eixo do Mal*: em seu discurso à Nação em 2002, o presidente G. W. Bush deixa bem claro o descontentamento da Casa Branca em relação ao Irã e o nível de ação em que o governo americano está disposto a chegar. “Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people’s hope for freedom”, complementado por “America will do what is necessary to ensure our nation’s security” (G. W. Bush em Discurso à Nação, 2002). Sua predisposição em adotar medidas coercitivas contra a autonomia do regime iraniano caracteriza uma cultura Hobbesiana de primeiro grau, em que há um revisionismo profundo da liberdade do governo de Teerã, atacando a legitimidade desse de existir como tal, ao mesmo tempo em que sua relação com as normas internacionais só se dá ao ponto em que essas não restringem à capacidade da Casa Branca em defender a segurança estadunidense.

Como podemos constatar, existe uma assimetria de papéis (WENDT, 1999, p. 282) entre EUA e Irã no momento abordado. Contudo, essa assimetria ainda estava apenas no discurso, uma vez que a Casa Branca não havia tomado medidas que realmente apontassem para uma materialização dessas intenções contra o Eixo do Mal. Todavia, uma assimetria de papéis (quando o lado *A* vê o *B* como rival, e o lado *B* vê o *A* como um inimigo) tende a resultar rapidamente em uma cultura Hobbesiana (WENDT, 1999, p. 282). O ponto de virada dessa relação, passando a materializar o discurso estadunidense, foram as negociações no Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a invasão ao Iraque. Mesmo durante as negociações, mais para o final do processo, estava claro que os EUA iriam fazê-lo mesmo sem o aval da ONU. Essa percepção por parte do sistema internacional criou no senso comum (WENDT, 1999, p. 159-160) dos atores a visão de que G. W. Bush realmente seguiria ao pé da letra o que havia afirmado em seu Discurso à Nação, criando expectativas pessimistas de Teerã em relação à sua própria

segurança. Assim como apresentado por Wendt, em pouco mais de um ano, a cultura entre EUA e Irã resultou em uma mudança dessa anomalia de papéis para uma cultura Hobbesiana simétrica entre os dois Estados.

- *% Relação EUA – Irã no pós-invasão do Iraque*: após a invasão do Iraque, a percepção do Irã em relação à lógica adotada pelos EUA era a de que a Casa Branca estava realmente disposta a chegar até as últimas conseqüências para garantir o interesse nacional estadunidense, como afirmou o presidente Bush no Discurso à Nação de 2002. Dessa maneira, a assimetria de papéis que existia entre EUA e Irã foi equilibrada, dando lugar a uma cultura Hobbesiana entre os dois Estados (WENDT, 1999, p. 282). A inserção do Irã nessa lógica de *realpolitik* fez com que o governo de Teerã optasse, em 2003, por tornar de conhecimento público seu programa nuclear que havia sido mantido em sigilo durante 18 anos, como uma maneira de garantir certo grau de ameaça para os EUA, uma vez que o uso de atentados terroristas contra um Estado inimigo não causa o mesmo efeito de uma ameaça militar convencional (FREDMAN, 2002, p. 37-47) para o cálculo de risco de uma operação militar. Em outras palavras, como o Irã não detinha um poder militar capaz de fazer frente a uma investida americana contra sua soberania, a opção de tornar público seu programa nuclear se tornou a única forma de dissuasão possível para o Irã, uma vez que terrorismo, mesmo um tipo de guerra não declarada, não surte esse efeito. Se por um lado o governo americano repudia o direito do governo de Teerã de exercer plenamente sua liberdade, afirmando que o governo iraniano não apenas promove terrorismo, mas também quebra as normas internacionais, uma vez que busca o desenvolvimento de armas de destruição em massa (G. W. Bush em Discurso à Nação, 2002), por outro lado o governo de Teerã também ataca o direito à soberania estadunidense, caracterizando os EUA de “Grande Satan” e contestando a própria existência do país, assim como de Israel, aliado estadunidense na região.

Dessa maneira, ambos os países procuram revisar a própria existência e liberdade do outro (*deep revisionism*) (WENDT, 1999, p. 261), o que caracteriza claramente uma cultura Hobbesiana. Embora o Irã ainda não tenha quebrado nenhuma regra internacional ao adquirir capacidades nucleares para fins pacíficos (POLLACK; TAKEYH, 2005), os atores que compartilham o mesmo senso comum que o Irã sobre essa cultura Hobbesiana anômala à cultura Lockeaniana internacional tentam garantir, por meio de acordos de comércio, uma resolução pacífica para a crise. Mesmo assim, as negociações não têm chegado a um bom resultado, uma vez que ainda existe a possibilidade, na percepção do Irã, de que, caso abdique de sua capacidade nuclear, ele tenha o mesmo destino que o Iraque.

Os constrangimentos estadunidenses para o Irã

Com o fim das assimetrias de papéis entre EUA e Irã, a cultura Hobbesiana predomina na relação entre os dois países. Dessa maneira, a lógica em que os dois lados se baseiam para tomar suas decisões (e, mais importante, prever a decisão do outro) é claramente uma lógica de *realpolitik*. A teoria neo-realista fornece um arcabouço que melhor se adapta a essa cultura Hobbesiana, tornando-se a mais adequada para se entender como se desenvolve a relação entre EUA e Irã nessa nova lógica alheia à cultura Lockeano do sistema internacional. Mesmo assim, devo ressaltar que, por mais que essa teoria consiga reproduzir e entender a situação entre os dois Estados, ela não é capaz de reverter o problema, uma vez que, como foi mostrado, se trata de um problema iniciado na identidade de ambos os Estados, e não por questão simplesmente material. A seguir utilizarei algumas vertentes da teoria realista, esmiuçando diferentes vertentes dessa linha teórica, a fim de mostrar a validade dessa afirmativa.

Dentro da teoria neo-realista, as unidades formadoras do sistema internacional anárquico, os Estados, não são problematizados. Isso significa que, em uma análise dessa linha teórica, as características microestruturais são deixadas de lado em prol de um entendimento sistêmico, da macroestrutura. São pré-dadas as características dos Estados. O que acaba diferenciando os Estados é o sistema, que cria diferentes pólos de poder relativo. Segundo Waltz, em sua teoria neo-realista, a macroestrutura internacional, o sistema anárquico em que os Estados constituem, é necessariamente um sistema de auto-ajuda, em que cada unidade (Estado) é responsável pela manutenção de sua própria sobrevivência. Uma vez que essas unidades são egoístas, esse sistema impossibilita uma ação que não vise à própria sobrevivência do Estado, negando qualquer acordo ou aliança que não seja de interesse direto das unidades envolvidas (MEARSHEIMER, 1994/1995). Seja ele um Estado africano subdesenvolvido, seja ele uma potência européia, as características das unidades serão sempre as mesmas. As diferentes forças fazem com que determinados Estados possam adotar medidas, especialmente militares, que seriam impossíveis para outros, principalmente quando se pensa em uma ação unilateral. A única alternativa para um Estado sobreviver em um sistema anárquico de auto-ajuda é aumentar sua capacidade relativa. Em outras palavras, um Estado precisa ter os meios de defesa contra os ataques de outros atores para poder sobreviver. Essa máxima neo-realista nunca foi tão clara para Teerã quanto depois da invasão americana ao Iraque. Novamente, devo lembrar que a invasão do Iraque foi a resposta definitiva dos EUA ao Irã de

que a percepção estadunidense era de que Teerã era seu inimigo, levando assim a uma lógica de *realpolitik*.

Assim como qualquer outro Estado, dentro dessa lógica, o Irã age internacionalmente de maneira a responder aos constrangimentos que sofre do sistema internacional. Dessa maneira, racionalmente, ele delimita qual é a melhor estratégia a ser tomada para garantir sua defesa contra ataques estrangeiros. Embora antes da Segunda Guerra do Iraque Teerã já tivesse um programa nuclear em sigilo, o fato de ele dispor ou não de armas nucleares não surtiria o efeito esperado de uma arma de destruição em massa, ou seja, a possibilidade de adotar uma política de *deterrence*.

O objetivo de uma arma nuclear é fazer com que outros atores não cogitem (pelo menos não inicialmente) em atacar seu território com medo de um contra-ataque nuclear. O fator da credibilidade é fundamental para se entender a lógica de *deterrence*, pois ela só funciona na medida em que os Estados envolvidos não sabem exatamente a verdadeira capacidade do inimigo. Essa incerteza é que confere a essa lógica o risco inerente ao segundo ataque. Uma vez que um Estado A não conhece a real capacidade do Estado B, ele será impedido, ao menos em um primeiro momento, de realizar um ataque nuclear frontal contra B, temendo que B, mesmo após receber um ataque nuclear, ainda possa atacar A em um *second strike*.

Dessa maneira, os riscos que envolvem adotar uma medida de *first strike* contra um país criam a motivação para que tanto o Estado A quanto o B iniciem uma ação militar nuclear contra seu oponente. Caso a verdadeira capacidade dos Estados fosse conhecida por seus oponentes, não se iria iniciar o processo de *dynamics of escalation* (POWELL, 2003, p. 92-93), e todo o processo de crise também não começaria, tendo a "vitória" aquele Estado que é mais resoluto, ou seja, que detém uma capacidade estratégica para correr mais riscos no processo de crise. Podemos entender a lógica de *deterrence* na crise do Irã usando a Dinâmica de *Brinkmanship* (POWELL, 2003). Aplicando o modelo de Powell para o caso do Irã, ele nos mostra que a *balance of resolve* (POWELL, 2003, p. 100-106) sempre tende para o lado de pequenas potências nucleares, especialmente quando a sobrevivência do regime está em jogo, como no caso do Irã. Nessa conjuntura, o risco que os EUA correm (de terem um de seus principais aliados no Oriente Médio atacados nuclearmente) é muito maior do que o risco do Irã. Quanto mais o Estado pária se afasta de outros atores (ou seja, quanto mais pária ele for), maiores são as chances de ele conseguir a vantagem na *balance of resolve* contra os EUA.

A atitude dos EUA em invadir o Iraque, indo contra os mecanismos da ONU, fez com que o Irã se visse impossibilitado de confiar nesses fóruns de

debate. “Realists maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They are based on the self-interested calculations of the great powers, and they have no independent effect on state behavior” (MEARSHEIMER, 1994/1995, p. 331). Essa foi a mensagem que a invasão do Iraque enviou tanto para Teerã quanto para Pyongyang. Uma vez que a Coreia do Norte já possuía capacidade nuclear declarada, a atitude de Kim Jong Il para com essa demonstração estadunidense não se modificou tanto. Já havia um diálogo entre o Estado norte-coreano e o estadunidense em relação ao desarmamento da Coreia do Norte, mas sempre em um tom bastante diplomático da parte dos EUA.

Ao mesmo tempo em que se terminava de discutir a invasão americana ao Iraque, em fevereiro de 2003, o governo de Teerã anunciou seu programa nuclear que estivera secreto por 18 anos. Dessa maneira, precavendo-se contra uma possível investida dos EUA contra os outros membros do “Eixo do Mal”, o Irã criou uma brecha para exercer uma política de *deterrence*, mesmo sem possuir de fato uma arma nuclear oficial. A simples dúvida sobre a posse de uma arma de destruição em massa é o suficiente para que não aconteça com o Irã o mesmo que com o Iraque. Esse é o momento em que a lógica de *realpolitik* começa a funcionar para a relação entre os dois Estados. O fato de o programa nuclear iraniano vir a público por meio do próprio governo iraniano demonstra a resposta iraniana à percepção estadunidense de que Teerã é o inimigo declarado de Washington, criando uma cultura Hobbesiana entre os dois Estados.

A falha de cálculo americana se estendeu mesmo após esse acontecimento. De fato, o Irã cedeu em suas reivindicações nucleares logo após a divulgação de seu projeto, assinando o Protocolo Adicional do TNP e deixando o caminho livre para negociações, especialmente com a Tríade Européia. Todavia, em menos de um ano após os EUA começarem a promover medidas que sancionavam o Irã, em setembro de 2004, alegando que esse projeto nuclear representava uma ameaça, Teerã se viu novamente tendo que recorrer à autoajuda, e para isso precisava se adaptar aos constrangimentos do sistema.

Emulando a política norte-coreana, o Irã ignorou os tratados que havia assinado a esse respeito e reivindicou o direito de possuir uma tecnologia nuclear para fins civis, especialmente a capacidade de enriquecer seu próprio urânio. As tentativas de negociar a suspensão do projeto nuclear iraniano têm dado poucos resultados. Uma vez que Teerã ainda percebe uma ameaça estadunidense a seu território, a intenção da UE e da Rússia de fazer com que Ahmadinejad feche novamente as usinas de enriquecimento de urânio tem sido infrutífera. Quando a segurança de um Estado está ameaçada, barganhas de

low politics não surtem efeito. Ao mesmo tempo, a incapacidade de se formar uma Zona Nuclear Livre no Oriente Médio pela presença de Israel e seu arsenal se torna cada vez mais contundente, especialmente com a presença americana nos países vizinhos ao Irã.

Cada vez mais isolado, a opção de Teerã de adotar uma ação de auto-ajuda faz com que esse isolamento se torne cada vez maior em relação aos países centrais, especialmente os da Tríade Européia e Rússia. Quanto mais firme é a posição do Irã em manter seu programa nuclear (conseqüentemente aumentando sua capacidade e mantendo sua vantagem na *balance of resolve*), menor é a margem de manobra para negociações com a UE e a Rússia, que acabam sendo obrigadas a adotar políticas de *balancing* com os EUA para impedir que o Irã se nuclearize. Aplicando o conceito de Balanço de Ameaça (WALT, 1995), as intenções ofensivas demonstradas por parte do Irã e a proximidade do país de Estados aliados, tanto dos EUA quanto da Tríade Européia, criam forte tendência para que a Europa se alie aos EUA contra uma possível nuclearização de Teerã. Os constantes constrangimentos sofridos pelo Irã, especialmente com a ameaça estadunidense a seu território e governo, fizeram com que Teerã adotasse políticas que acabavam impedindo uma negociação mais pacífica da crise.

Analisando por esse escopo, o objetivo dos EUA de invasão ao Irã está cada vez mais próximo de ser realizado com o aval dos atores do sistema. Ainda que os países europeus, a Rússia ou a China não sejam a favor de uma intervenção drástica contra o Irã, a renúncia de Ahmadinejad em negociar seu programa nuclear obriga esses países a discutir medidas que garantam pelo menos maior transparência das atividades iranianas. Teerã está em um impasse: se por um lado a adoção de medidas de auto-ajuda e a ameaça de criação de um arsenal nuclear o deixam isolado e sujeito a intervenções multilaterais, por outro a renúncia a essa capacidade faz com que o país corra o risco de ter o mesmo destino que o Iraque. As ameaças de retaliação a Israel e as acusações aos EUA de estarem provocando uma ameaça direta a sua soberania são tentativas iranianas de saírem desse dilema de segurança, dando fim à política de *balancing* dos outros países centrais envolvidos na crise.

Conclusão

O objetivo desta análise da crise nuclear iraniana é demonstrar como a relação entre EUA e Irã é construída de maneira a culminar no problema que o Oriente Médio está passando. Ainda que seja de interesse para uma hegemonia manter a estabilidade dentro de sua área de influência, os EUA acabaram

gerando mais problemas na região com sua política antiterror e contra os Estados pária. Como foi demonstrado no artigo, o problema de identidade e percepção entre os dois Estados dá início à crise.

A percepção de uma ameaça dos EUA por parte do Irã fez com que este entrasse em um dilema de segurança bem particular. Quanto mais o governo iraniano responde aos constrangimentos sistêmicos, especialmente aqueles provenientes de políticas estadunidenses, mais o país se isola dos atores que inicialmente tentaram uma negociação pacífica. Teerã se encontra em um impasse: se por um lado promover uma política baseada na ameaça de um programa nuclear bélico faz com que o Irã se torne cada vez mais percebido como um Estado pária e, portanto, distante de ações pacíficas por parte de atores internacionais, por outro o cancelamento de seu programa nuclear torna o país um alvo fácil para uma investida estadunidense, assim como houve com o Iraque, uma vez que a Casa Branca já demonstrou que não será restringida por acordos internacionais que não coincidam com a segurança e o interesse nacional americano.

Embora à primeira vista a melhor hipótese para o Irã seja realmente construir um armamento nuclear para poder garantir sua segurança e negociar com os outros atores com mais tranquilidade, a falta de capacidade técnica de um país subdesenvolvido em manter com segurança um arsenal nuclear, especialmente em um cenário caracterizado por seus conflitos como o Oriente Médio, faz dessa opção mais uma promotora de insegurança na região. Os riscos que um país pouco preparado tecnologicamente traz quando armado de armas de destruição em massa é extremamente alto, e poucos Estados estariam dispostos a correr o risco de essas armas serem acionadas de modo não-intencional.

Ainda que uma análise realista tenha a capacidade de compreender a lógica de *realpolitik* que foi criada entre Irã e EUA, ela não consegue expandir seus horizontes além dessa lógica, apenas reproduzi-la. Para se chegar a um fim pacífico para a crise, é necessário rever um processo muito maior, no qual se construiu a relação entre os dois Estados. Apenas dessa maneira as percepções podem ser mudadas e um acordo que garanta um processo pacífico de estabilização do Oriente Médio pode ser alcançado.

Abstract

This article aims to analyze the Iran nuclear crisis, which has developed since 2003 and now assumes more dangerous dimensions. The use of a constructivist theory to identify the creation and establishment of the anomaly (according to Wendt's view) between Iran and the U.S.A. sets the grounds for a deeper study of the issue. The way that relation adopts a *realpolitik* leads towards a posterior neorealist analysis, focusing on the results of the crisis, especially favorable to Iran as a Rogue State. At the same time, the conflicts between Tehran and Washington, though favoring the former, renders the situation between the Islamic State and Europe less and less friendly, leaving Iran in a dilemma inside that triangular relation.

Key words: Iran nuclear crisis; Iran's *realpolitik*; Teheran-Washington conflict.

Referências

- BOWEN, Wyn; KIDD, Joanna. The Iranian nuclear challenge. *International Affairs*, v. 80, n. 2. p. 257-276, 2004.
- BUSH, George W. **President delivers State of the Union address**. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.htm>>
- BUZAN, Barry Olé Weaver e Jaap de Wilde. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- FREEDMAN, Lawrence. A new type of war. In: BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (Org.). **Worlds in collision: terror and the future of Global Order**. Nova York: Palgrave Macmilliam, 2002. p. 37-47.
- Veja cronologia da crise em torno do programa nuclear do Irã. **Folha de S. Paulo**, 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95369.shtml>>.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983a. p. 1-21.
- MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institution. *International Security*, v. 19, p. 5-49, 1994/1995.
- POLLACK, Kenneth; TAKEYH, Ray. Taking on Tehran. *Foreign Affairs*, v. 84, n. 2., 2005.

POWELL, Robert. Nuclear deterrence theory, nuclear proliferation, and National Missile Defense. **International Security**, v. 27, n. 4, p. 86-118, 2003.

TYLER, Tom. **Why people obey the law**. New Haven: Yale University Press, 1990.

WALT, Stephen M. Alliance formation and the balance of world power. In: BROWN, E.; LYNN-JONES, Michael Sean M.; MILLER, Steven E. (Org.). **The perils of anarchy**. MIT Press, p. 208-248, 1995.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Boston: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.